

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

18 juin 2021

PROPOSITION DE LOI

visant à modifier l'arrêté royal n° 50 du
24 octobre 1967 relatif à la pension de
retraite et de survie des travailleurs salariés

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 69.371/1 DU 8 JUIN 2021**

Voir:

Doc 55 **1862/ (2020/2021):**

001: Proposition de loi de Mme Reuter et consorts.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

18 juni 2021

WETSVOORSTEL

tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 50
van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en
overlevingspensioen voor werknemers

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 69.371/1 VAN 8 JUIN 2021**

Zie:

Doc 55 **1862/ (2020/2021):**

001: Wetsvoorstel van mevrouw Reuter c.s.

04902

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Le 7 mai 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'visant à modifier l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1862/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 27 mai 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Bert THYS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bert THYS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 juin 2021.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de prévoir un régime en vertu duquel l'allocation de transition,

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

Op 7 mei 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers' (*Parl. St. Kamer* 2020-21, nr. 55-1862/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 27 mei 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bert THYS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 juni 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe te voorzien in een regeling waarbij de overgangsuitkering,

¹ Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

instaurée par la loi du 5 mai 2014², est également accordée au cohabitant légal survivant. À cette fin, les articles 21*bis* et 21*ter* de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés' (ci-après: l'arrêté royal n° 50) sont remplacés (articles 3 et 4 de la proposition).

En outre, un mécanisme informatif est introduit, selon lequel l'"administration" communique par écrit au conjoint survivant ou au cohabitant légal survivant susceptible de répondre aux conditions ouvrant le droit à l'allocation de transition et l'informe, le cas échéant, des modalités à suivre pour en bénéficier (article 2 de la proposition).

Le régime proposé entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2022 (article 5 de la proposition).

² La loi du 5 mai 2014 'portant modification de la pension de retraite et de la pension de survie et instaurant l'allocation de transition dans le régime de pensions des travailleurs salariés et portant suppression progressive des différences de traitement qui reposent sur la distinction entre ouvriers et employés en matière de pensions complémentaires' a réformé le régime de la pension de survie dans le régime de pensions des travailleurs salariés et a inséré dans l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés' un chapitre 4 concernant l'allocation de transition. L'allocation de transition est accordée au conjoint survivant qui, au décès de l'autre conjoint, n'a pas atteint l'âge fixé pour l'obtention de la pension de survie, à condition, en principe, que le conjoint survivant ait été marié pendant un an au moins avec le travailleur salarié décédé ou qu'il ait été marié avec lui moins d'un an, mais cohabitait légalement avec lui, la durée ininterrompue et cumulée du mariage et de la cohabitation légale atteignant au moins un an.

L'allocation de transition a tout d'abord pour objectif principal de contribuer à compenser les conséquences financières qu'entraîne souvent la perte d'un conjoint. Contrairement à la pension de survie, l'allocation de transition a également un rôle d'activation: d'une part, cette allocation est cumulable sans limite avec un revenu professionnel, de sorte que le conjoint survivant ne doit pas cesser ou réduire son activité professionnelle et, d'autre part, l'allocation est limitée dans le temps. Par la suite, à défaut d'activité professionnelle, un droit à une allocation de chômage sera ouvert immédiatement sans période d'attente et avec un accompagnement adapté afin de soutenir la recherche d'emploi (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n° 53-3399/001, p. 3).

Les mêmes mesures ont été prises dans le régime de pensions des fonctionnaires par les articles 90 à 101 de la loi du 15 mai 2014 'portant des dispositions diverses', qui modifient la loi du 15 mai 1984 'portant des mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions'. Le régime concerné a été inséré par voie d'amendements dont la justification est identique à celle des dispositions de la loi du 5 mai 2014 (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n° 53-3500/002, pp. 12 et s.).

La loi du 25 avril 2014 'portant réforme de la pension de survie des travailleurs indépendants' a également instauré ce régime dans l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants', pour des motifs identiques à ceux qui sont exposés dans les travaux préparatoires de la loi du 5 mai 2014 (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n° 53-3418/001, pp. 4 et s.).

zoals ingevoerd bij de wet van 5 mei 2014², eveneens wordt toegekend aan de langstlevende wettelijk samenwonende. Daartoe worden de artikelen 21*bis* en 21*ter* van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 'betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers' (hierna: het koninklijk besluit nr. 50) vervangen (artikelen 3 en 4 van het voorstel).

Daarnaast wordt een informatieregeling ingevoerd luidens welke de "bevoegde dienst" schriftelijk contact opneemt met de langstlevende echtgeno(o)te of wettelijk samenwonende die mogelijk voldoet aan de voorwaarden om recht te hebben op de overgangsuitkering en, in voorkomend geval, informatie verstrekt over de nadere regels die moeten worden gevolgd om van dat recht gebruik te maken (artikel 2 van het voorstel).

De voorgestelde regeling zal in werking treden op 1 januari 2022 (artikel 5 van het voorstel).

² Bij de wet van 5 mei 2014 'tot wijziging van het rustpensioen en het overlevingspensioen en tot invoering van de overgangsuitkering in de pensioenregeling voor werknemers en houdende geleidelijke opheffing van de verschillen in behandeling die berusten op het onderscheid tussen werklieden en bedienden inzake aanvullende pensioenen' werd het stelsel van het overlevingspensioen in de pensioenregeling voor de werknemers hervormd en werd in het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 'betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers' een hoofdstuk 4 ingevoegd betreffende de overgangsuitkering.

De overgangsuitkering wordt toegekend aan de langstlevende echtgenoot die, bij het overlijden van de andere echtgenoot, niet de leeftijd heeft bereikt die is vastgesteld voor het verkrijgen van het overlevingspensioen, op voorwaarde, in beginsel, dat de langstlevende echtgenoot ten minste één jaar gehuwd was met de overleden werknemer of minder dan één jaar met hem gehuwd was, maar met hem wettelijk samenwoonde, waarbij de onafgebroken en gezamenlijke duur van het huwelijk en de wettelijke samenwoning minstens één jaar bedraagt.

De overgangsuitkering heeft tot doel de financiële gevolgen die het verlies van een huwelijkspartner vaak met zich meebrengt, in eerste instantie te helpen opvangen. In tegenstelling tot het overlevingspensioen heeft de overgangsuitkering ook een activerende rol: enerzijds is deze uitkering onbeperkt cumuleerbaar met een beroepsinkomen waardoor de langstlevende echtgenoot de beroepsactiviteit niet hoeft stop te zetten of te verminderen en, anderzijds, is de uitkering beperkt in de tijd. Daarna zal er, bij gebrek aan een beroepsactiviteit, onmiddellijk een recht op werkloosheidsuitkering worden geopend, zonder wachttijd en met een aangepaste begeleiding om de zoektocht naar werk te vergemakkelijken (*Parl. St. Kamer* 2013-14, nr. 53-3399/001, 3). Dezelfde maatregelen zijn genomen in het pensioenstelsel van de ambtenaren door de artikelen 90 tot 101 van de wet van 15 mei 2014 'houdende diverse bepalingen' die de wet van 15 mei 1984 'houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen' wijzigen. De betrokken regeling is ingevoegd door middel van amendementen waarvan de verantwoording identiek is aan die van de bepalingen van de wet van 5 mei 2014 (*Parl. St. Kamer* 2013-14, nr. 53-3500/002, 12 e.v.).

De wet van 25 april 2014 'tot hervorming van het overlevingspensioen van de zelfstandigen' heeft die regeling ook ingevoerd in het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 'betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen', om redenen die identiek zijn aan die welke zijn uiteengezet in de parlementaire voorbereiding van de wet van 5 mei 2014 (*Parl. St. Kamer* 2013-14, nr. 53-3418/001, 4 e.v.).

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. L'application du principe d'égalité

3.1. Dans les travaux préparatoires de la loi du 5 mai 2014, on peut lire ce qui suit:

“Le ministre concède que le texte du projet ne réalise pas l'égalisation tant attendue entre les couples mariés et les personnes sous statut de cohabitation légale. Sur ce plan, le projet se contente de mettre la législation en concordance avec l'arrêt n° 60/2009 de la Cour constitutionnelle du 25 mars 2009; (...).

La question de l'extension pure et simple de la pension de survie, qui est un droit dérivé, à tous les cohabitants légaux est plus complexe qu'il n'y paraît, et ne peut être réglée pour la seule pension de survie, indépendamment des autres branches et secteurs de la sécurité sociale: le Centre pour l'égalité des chances lui-même a estimé que l'extension des droits dérivés aux cohabitants légaux nécessitait en tout état de cause une réforme globale”³.

3.2. Dans son arrêt n° 83/2014 du 22 mai 2014, la Cour constitutionnelle considère, à propos de la différence de traitement entre le conjoint survivant et le cohabitant légal survivant, à l'égard du droit à une pension de survie, notamment ce qui suit:

“La différence de traitement se fonde sur un élément objectif, à savoir que la situation juridique des partenaires diffère suivant que, toutes autres choses étant égales, les uns étaient mariés à une époque où les autres étaient des cohabitants légaux. Cette situation diffère aussi bien en ce qui concerne les obligations mutuelles que pour ce qui concerne la situation patrimoniale des intéressés”⁴.

En outre, la Cour considère encore:

“que les dispositions du Code civil applicables aux cohabitants légaux créent une protection patrimoniale limitée qui s'inspire partiellement de dispositions applicables aux époux. Une telle protection n'implique pas que le législateur soit tenu de traiter les cohabitants légaux comme les époux dans la matière des pensions de survie”⁵.

La Cour constate également:

“que, conformément à la législation sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, une allocation doit être octroyée non seulement au conjoint de la victime, mais aussi à la personne qui cohabitait légalement avec la victime, lorsque les partenaires ont établi, conformément à l'article 1478

³ Doc. parl., Chambre, 2013-14, n° 53-3399/003, p.16.

⁴ Considérant B.5.

⁵ Considérant B.10.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. De toepassing van het gelijkheidsbeginsel

3.1. In de parlementaire voorbereiding bij de wet van 5 mei 2014 kan worden gelezen:

“De minister erkent dat de tekst van het wetsontwerp niet zorgt voor de langverwachte gelijkschakeling tussen de echtparen en de wettelijk samenwonenden. Dienaangaande stemt het wetsontwerp de wetgeving louter af op arrest nr. 60/2009 van het Grondwettelijk Hof van 25 maart 2009; (...).

Het vraagstuk van de eenvoudige uitbreiding van het overlevingspensioen, dat een afgeleid recht is, tot alle wettelijk samenwonenden is complexer dan het lijkt, en kan niet zomaar alleen voor het overlevingspensioen worden geregeld, los van de andere socialezekerheidstakken: het Centrum voor gelijkheid van kansen zelf vond dat de uitbreiding van de afgeleide rechten tot de wettelijk samenwonenden in elk geval een alomvattende hervorming vergde.”³

3.2. Het Grondwettelijk Hof overweegt in zijn arrest nr. 83/2014 van 22 mei 2014 met betrekking tot de verschillende behandeling van de langstlevende echtgeno(o)t(e) en de langstlevende wettelijk samenwonende ten aanzien van het recht op een overlevingspensioen onder meer:

“Het verschil in behandeling steunt op het objectieve gegeven dat de juridische toestand van partners verschilt naar gelang, onder overigens gelijke omstandigheden, de eenen gehuwd waren op een tijdstip waarop de anderen wettelijk samenwonenden waren. Die situatie verschilt zowel wat de verplichtingen jegens elkaar betreft als wat de vermogensrechtelijke toestand van de betrokkenen betreft.”⁴

Voorts overweegt het Hof ook:

“dat de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek die gelden ten aanzien van wettelijk samenwonenden een beperkte vermogensrechtelijke bescherming creëren die gedeeltelijk is geïnspireerd door bepalingen die gelden ten aanzien van echtgenoten. Een dergelijke bescherming betekent niet dat de wetgever ertoe is gehouden om de wettelijk samenwonenden zoals de echtgenoten te behandelen wat de overlevingspensioenen betreft.”⁵

Het Hof stelt tevens vast:

“dat in de wetgeving inzake arbeidsongevallen en beroepsziekten niet enkel aan de echtgenoot van de getroffen(e), maar ook aan de persoon die met de getroffen(e) wettelijk samenwoonde een uitkering toekomt, wanneer de partners overeenkomstig artikel 1478 van het Burgerlijk Wetboek een

³ Parl.St. Kamer 2013-14, nr. 53-3399/003, 16.

⁴ Overweging B.5.

⁵ Overweging B.10.

du Code civil, un contrat obligeant les parties à un devoir de secours qui, même après une rupture éventuelle, peut avoir des conséquences financières. C'est au législateur qu'il appartient d'apprécier si cette même situation doit être prise en compte également pour fixer les conditions auxquelles des personnes ont droit à une pension de survie.

(...)

Les dispositions en cause n'ont pas d'effets disproportionnés, dès lors qu'il peut être présumé que les partenaires qui choisissent d'être liés par la cohabitation légale et non par le mariage connaissent les avantages et inconvénients de l'une et de l'autre formes de vie commune et acceptent les conséquences juridiques de leur choix⁶.

Lors du contrôle des dispositions en cause au regard de l'article 23 de la Constitution, la Cour constate que cette disposition constitutionnelle "n'implique pas que les droits visés doivent être garantis par le législateur de la même manière pour chaque individu, et n'oblige donc pas le législateur à garantir une pension de survie au cohabitant légal survivant d'un travailleur défunt"⁷.

À cet égard, la Cour mentionne "la note de politique générale 'Pensions' du 20 décembre 2011, [qui] envisageait d'étendre le bénéfice de la pension de survie à certains cohabitants légaux: 'Les personnes qui perdent leur conjoint recevront une 'allocation de transition' dont la durée sera fonction de l'âge, du nombre d'enfants et du nombre d'années de cohabitation légale ou de mariage' (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1964/003, p. 7)"⁸. La Cour souligne que la note de politique générale "Pensions" du 7 novembre 2013 revient cependant sur cet objectif, en considérant:

"À l'instar de la pension de survie actuelle, l'allocation de transition sera réservée aux époux. Contrairement à ce que prévoit l'accord gouvernemental, elle ne sera pas étendue aux cohabitants légaux. Une étude juridique préparatoire à la politique à mener a en effet démontré de manière convaincante que si les cohabitants légaux pouvaient bénéficier du système d'allocation de transition, tous les autres éléments de la législation sur les pensions qui octroient des avantages de pension sur la base du mariage, devraient aussi être ouverts aux cohabitants légaux. Compte tenu de la flexibilité qui caractérise la conclusion et la dissolution de la cohabitation légale, les conséquences financières sont difficiles à évaluer mais, elles sont en tous cas substantielles. La Commission pour la Réforme des Pensions 2020-2040 se penche actuellement sur la problématique des droits dérivés et des différentes formes de vie commune dont devra tenir compte ou non un régime de pension axé sur l'avenir" (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3096/019, pp. 11-12)"⁹.

⁶ Considérants B.13 et B.14.

⁷ Considérant B.18.2.

⁸ Considérant B.18.3.

⁹ Considérant B.18.4.

overeenkomst hebben opgesteld waarin voor de partijen is voorzien in een verplichting tot hulp die, zelfs na een eventuele breuk, financiële gevolgen kan hebben. Het komt de wetgever toe te oordelen of diezelfde situatie eveneens in aanmerking moet worden genomen bij het bepalen van de voorwaarden waaronder personen recht hebben op een overlevingspensioen.

(...)

De in het geding zijnde bepalingen hebben geen onevenredige gevolgen, aangezien kan worden aangenomen dat de partners die ervoor kiezen door de wettelijke samenwoning en niet door het huwelijk te worden verbonden, de voor- en nadelen van de ene en de andere samenlevingsvorm kennen en de juridische gevolgen van hun keuze aanvaarden.⁶

Bij de toetsing van de in het geding zijnde bepalingen aan artikel 23 van de Grondwet, stelt het Hof dat deze grondwetsbepaling "niet [inhoudt] dat de beoogde rechten door de wetgever op dezelfde wijze moeten worden gewaarborgd voor elk individu, en (...) de wetgever dus niet [verplicht] een overlevingspensioen te waarborgen aan de langstlevende wettelijk samenwonende van een overleden werknemer".⁷

In dit verband maakt het Hof melding van "de algemene beleidsnota 'Pensioenen' van 20 december 2011 [waarin werd] overwogen om het voordeel van het overlevingspensioen uit te breiden tot bepaalde wettelijk samenwonenden: 'De mensen die hun partner verliezen zullen een 'overgangsuitkering' ontvangen waarvan de duur zal afhangen van de leeftijd, het aantal kinderen en het aantal jaren van wettelijk samenwonen of huwelijk' (*Parl.St.*, Kamer, 2011-2012, doc 53-1964/003, p. 7)".⁸ Het Hof wijst erop dat in de algemene beleidsnota "Pensioenen" van 7 november 2013 evenwel wordt teruggekomen op het voormelde doel, door te oordelen:

"Het systeem van de overgangsuitkering zal, net als het huidige systeem van het overlevingspensioen, beperkt worden tot echtelieden. In afwijking van het regeerakkoord zal het niet uitgebreid worden naar wettelijk samenwonenden. Een beleidsvoorbereidende, juridische studie heeft immers op overtuigende wijze aangetoond dat als het systeem van de overgangsuitkering opengesteld zou worden voor wettelijk samenwonenden, het risico zeer groot is dat alle andere elementen van de pensioenwetgeving die pensioenvoordelen toekennen op basis van huwelijk, ook opengesteld zouden moeten worden voor wettelijk samenwonenden. Rekening houdend met de flexibiliteit in de afsluiting en ontbinding van wettelijke samenwoning, zijn de financiële gevolgen hiervan moeilijk precies in te schatten, maar in elk geval zeer omvangrijk. De Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 buigt zich momenteel echter over de problematiek van de afgeleide rechten en de verschillende vormen van samenleving waarmee een op de toekomst gericht pensioenstelsel al dan niet rekening zou moeten houden" (*Parl.St.*, Kamer, 2013-2014, doc 53-3096/019, pp. 11-12)".⁹

⁶ Overwegingen B.13 en B.14.

⁷ Overweging B.18.2.

⁸ Overweging B.18.3.

⁹ Overweging B.18.4.

La Cour conclut:

“C’est au législateur qu’il appartient d’apprécier si, et dans quelle mesure, il convient d’étendre le bénéfice d’une pension de survie aux cohabitants légaux survivants, éventuellement dans le cadre d’une réforme plus générale qui tiendrait compte des choix de vie commune”¹⁰.

3.3. En ce qui concerne l’allocation de transition, il se déduit, semble-t-il, de l’arrêt précité de la Cour constitutionnelle que le législateur dispose d’un large pouvoir d’appréciation pour en étendre le bénéfice au cohabitant légal survivant.

Toutefois, à la lumière des considérants précités de cet arrêt et également de la lecture des travaux préparatoires de la loi du 5 mai 2014, la question se pose de savoir si l’égalisation proposée entre les cohabitants légaux et les couples mariés en ce qui concerne l’allocation de transition, en vue d’assurer une approche cohérente d’autres avantages qui sont également accordés dans le cadre de la sécurité sociale et de respecter un traitement en principe égal de situations égales et un traitement adéquatement différencié de situations inégales, ne doit pas être envisagée dans un contexte plus large, à tout le moins dans le cadre de la réforme des régimes de pensions.

En l’absence de précisions s’inscrivant dans un contexte plus large et d’une approche globale, la proposition soumise pour avis donne, en soi, en tout cas lieu aux observations suivantes en ce qui concerne le respect du principe constitutionnel d’égalité.

4.1. Les règles constitutionnelles d’égalité et de non-discrimination, consacrées par les articles 10 et 11 de la Constitution, exigent que tous ceux qui se trouvent dans une situation identique soient traités de manière égale. Le principe d’égalité s’oppose à ce qu’une distinction arbitraire soit faite entre les citoyens.

Les règles constitutionnelles d’égalité et de non-discrimination n’excluent pas qu’une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant qu’elle repose sur un critère objectif et qu’elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s’opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu’apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard d’une mesure déterminée, sont essentiellement différentes. L’existence d’une telle justification doit s’apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d’égalité est violé lorsqu’il est établi

Het Hof besluit:

“Het staat aan de wetgever te beoordelen of, en in hoeverre, het voordeel van een overlevingspensioen moet worden uitgebreid tot de langstlevende wettelijk samenwonenden, eventueel in het kader van een meer algemene hervorming waarbij rekening zou worden gehouden met de samenlevingsvormen.”¹⁰

3.3. Uit het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof lijkt te kunnen worden afgeleid, wat de overgangsuitkering betreft, dat de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt om het voordeel daarvan uit te breiden tot de langstlevende wettelijk samenwonende.

In het licht van de aangehaalde overwegingen van dat arrest en mede van wat in de parlementaire voorbereiding van de wet van 5 mei 2014 kan worden gelezen, rijst evenwel de vraag of de voorgestelde gelijkschakeling van wettelijk samenwonenden met gehuwden wat de overgangsuitkering betreft, met het oog op een coherente benadering van ook andere voordelen in het kader van de sociale zekerheid en ter eerbiediging van een in beginsel gelijke behandeling van gelijke situaties en een gepaste gedifferentieerde behandeling van ongelijke situaties, niet in een ruimere context moet worden beschouwd, minstens in de context van de hervorming van de pensioenstelsels.

Bij afwezigheid van een nadere situering in een ruimere context en van een globale benadering, geeft het om advies voorgelegde voorstel op zich alvast aanleiding tot de hierna volgende opmerkingen met betrekking tot de eerbiediging van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

4.1. De grondwettelijke regels van gelijkheid en niet-discriminatie, zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, vereisen dat allen die zich in eenzelfde toestand bevinden, op een gelijke wijze worden behandeld. Het gelijkheidsbeginsel verdraagt niet dat er een willekeurig onderscheid wordt gemaakt tussen burgers.

De grondwettelijke regels van gelijkheid en niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium steunt en het redelijk verantwoord is. Dezelfde regels verzetten er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van een bepaalde maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen.

¹⁰ Considérant B.19.

¹⁰ Overweging B.19.

qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé¹¹.

4.2. Les développements de la proposition de loi soumise pour avis soulignent que "lorsqu'un décès survient dans un couple, l'ensemble de la charge financière de la famille repose tout à coup sur le conjoint survivant" et "[c]'est pourquoi, cette allocation de transition a été mise en place". Dans un considérant précédent, les développements indiquent que "[d]es mécanismes ont été instaurés pour aider financièrement les familles endeuillées, comme l'allocation de transition ou la pension de survie". À titre de justification, ils renvoient à une étude de la *Ligue des Familles*. Ils concluent que "[c]ette proposition de loi vise donc, en premier lieu, à permettre aux cohabitants légaux de bénéficier également de l'allocation de transition".

L'étude précitée de la *Ligue des Familles*¹² souligne ce qui suit:

"1.4.1 Le devoir de secours entre cohabitant légaux: le cas spécifique du décès suite à un accident de travail

Suite à un accident de travail mortel, une rente viagère (soit l'équivalent d'une pension de survie) est octroyée au conjoint survivant marié. La loi sur les accidents de travail n'assimile les cohabitants légaux aux conjoints que lorsqu'ils ont conclu un contrat obligeant les parties à un 'devoir de secours'. Cela peut se faire via un acte notarié, en y introduisant la clause dite du bon secours. Or, cette disposition est méconnue par les notaires et se retrouve peu dans les contrats de cohabitations légale (qui sont assez rares également), ce qui peut plonger le conjoint survivant et ses enfants dans une grande précarité.

(...)

Contact pris avec la Fédération des notaires, celle-ci nous assure sensibiliser à la question sur son site destiné au grand public. De son côté, la Ligue des familles ne peut que constater que l'information reste difficile à trouver et devrait faire l'objet d'une information spécifique et spontanée de la part des notaires.

(...)

La loi sur les accidents de travail, telle qu'elle est rédigée, pose manifestement de grandes difficultés car elle fait dépendre la rente viagère pour le conjoint survivant d'une cohabitation légale qui inclurait dans son contrat une clause de secours... Or, ce n'est pas le cas de la majorité des cohabitations légales,

¹¹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple: C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.

¹² *Ligue des Familles*, "Quand un décès survient dans la cellule familiale", 1^{er} novembre 2020.

Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.¹¹

4.2. In de toelichting bij het om advies voorgelegde wetsvoorstel wordt erop gewezen dat "[b]ij het overlijden van een partner (...) de langstlevende partner (...) plots alle financiële lasten van het gezin [moet] dragen" en "[d]aarom (...) die overgangsuitkering [werd] ingesteld". In een daaraan voorafgaande overweging wordt gesteld dat "[o]m de rouwende gezinnen financieel te steunen, werd voorzien in regelingen zoals de overgangsuitkering of het overlevingspensioen". Ter verantwoording wordt verwezen naar een onderzoek van de *Ligue des Familles*. Er wordt besloten dat "dit wetsvoorstel bovenal [beoogt] te bewerkstelligen dat ook de wettelijk samenwonenden aanspraak kunnen maken op de overgangsuitkering".

In het voormelde onderzoek van de *Ligue des Familles*¹² wordt gewezen op het volgende:

"1.4.1 Le devoir de secours entre cohabitant légaux: le cas spécifique du décès suite à un accident de travail

Suite à un accident de travail mortel, une rente viagère (soit l'équivalent d'une pension de survie) est octroyée au conjoint survivant marié. La loi sur les accidents de travail n'assimile les cohabitants légaux aux conjoints que lorsqu'ils ont conclu un contrat obligeant les parties à un 'devoir de secours'. Cela peut se faire via un acte notarié, en y introduisant la clause dite du bon secours. Or, cette disposition est méconnue par les notaires et se retrouve peu dans les contrats de cohabitations légale (qui sont assez rares également), ce qui peut plonger le conjoint survivant et ses enfants dans une grande précarité.

(...)

Contact pris avec la Fédération des notaires, celle-ci nous assure sensibiliser à la question sur son site destiné au grand public. De son côté, la Ligue des familles ne peut que constater que l'information reste difficile à trouver et devrait faire l'objet d'une information spécifique et spontanée de la part des notaires.

(...)

La loi sur les accidents de travail, telle qu'elle est rédigée, pose manifestement de grandes difficultés car elle fait dépendre la rente viagère pour le conjoint survivant d'une cohabitation légale qui inclurait dans son contrat une clause de secours... Or, ce n'est pas le cas de la majorité des cohabitations légales,

¹¹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11 en GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

¹² *Ligue des Familles*, "Quand un décès survient dans la cellule familiale", 1 november 2020.

cette clause étant méconnue. Avoir droit à une rente viagère est pourtant une question de survie.

Selon la Ligue des familles, il faut donc modifier cette loi et à tout le moins mener une vaste campagne de sensibilisation à l'attention des notaires".

En conclusion, la *Ligue des Familles* formule à cet égard la recommandation suivante:

"Modifier la loi sur les contrats de travail pour ne pas limiter le droit à une pension de survie à une clause de secours pour la cohabitation légale, soit ouvrir le droit à une pension de survie aux cohabitant légaux sans autres conditions".

Là où les développements de la proposition de loi indiquent que les cohabitants légaux "ne peuvent percevoir de revenu [supplémentaire] lors du décès de l'un des cohabitants que lorsqu'ils ont conclu un contrat obligeant les parties à un 'devoir de secours' via un acte notarié", cela vaut en effet pour l'application de la loi sur les accidents du travail du 10 avril 1971¹³, ainsi que l'a également mentionné l'arrêt n° 83/2014 du 22 mai 2014 de la Cour constitutionnelle¹⁴, précité, mais pas pour l'application du régime des pensions.

Il est recommandé de préciser ce point dans les développements, la recommandation précitée pouvant y être intégrée.

4.3. Ainsi qu'il ressort des considérants de l'arrêt n° 83/2014 de la Cour constitutionnelle cités au point 3.2, le mariage et la cohabitation légale ne sont pas considérés comme une même situation juridique. Les développements de la proposition de loi ne justifient pas pourquoi ces situations juridiques différentes sont néanmoins traitées d'une manière égale en ce qui concerne l'allocation de transition.

Les développements doivent être complétés par une telle justification.

4.4. L'exposé des motifs de la loi du 5 mai 2014 précise que l'âge du conjoint survivant du travailleur décédé, au moment du décès, détermine si la pension de survie ou l'allocation de transition est octroyée. Le conjoint survivant qui n'a pas atteint l'âge requis pour bénéficier de la pension de survie reçoit l'allocation de transition s'il remplit les conditions requises¹⁵.

En ouvrant le droit à l'allocation de transition aux cohabitants légaux survivants, la proposition de loi traite ces cohabitants différemment selon qu'ils ont atteint ou non un âge déterminé au moment du décès de leur partenaire. Les cohabitants

cette clause étant méconnue. Avoir droit à une rente viagère est pourtant une question de survie.

Selon la Ligue des familles, il faut donc modifier cette loi et à tout le moins mener une vaste campagne de sensibilisation à l'attention des notaires."

Als conclusie formuleert de *Ligue des Familles* in dit verband de volgende aanbeveling:

"Modifier la loi sur les contrats de travail pour ne pas limiter le droit à une pension de survie à une clause de secours pour la cohabitation légale, soit ouvrir le droit à une pension de survie aux cohabitant légaux sans autres conditions."

Waar in de toelichting bij het wetsvoorstel wordt gesteld dat de wettelijk samenwonenden "alleen een extra inkomen bij het overlijden van de samenwonende partner kunnen ontvangen wanneer zij een notariële overeenkomst hebben gesloten die in een 'verplichting tot hulp' voorziet", geldt dit inderdaad wat de toepassing van de Arbeidsongevallenwet van 10 april 1971¹³ betreft, zoals ook is uiteengezet in het reeds vermelde arrest nr. 83/2014 van 22 mei 2014 van het Grondwettelijk Hof¹⁴, maar niet wat de toepassing van de pensioenregeling betreft.

Het verdient aanbeveling om dit in de toelichting te verduidelijken, waarbij de voormelde aanbeveling kan worden opgenomen.

4.3. Zoals uit de *sub* 3.2 aangehaalde overwegingen van arrest nr. 83/2014 van het Grondwettelijk Hof blijkt, worden het huwelijk en de wettelijke samenwoning niet als eenzelfde juridische toestand beschouwd. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt niet verantwoord waarom die verschillende juridische situaties, toch gelijk worden behandeld wat de overgangsuitkering betreft.

De toelichting dient te worden aangevuld met een dergelijke verantwoording.

4.4. In de memorie van toelichting bij de wet van 5 mei 2014 wordt verduidelijkt dat de leeftijd van de langstlevende echtgenoot van de overleden werknemer op het ogenblik van het overlijden bepaalt of het overlevingspensioen dan wel de overgangsuitkering wordt toegekend. De langstlevende echtgenoot die de vereiste leeftijd voor het overlevingspensioen niet heeft bereikt, ontvangt de overgangsuitkering wanneer hij aan de vereiste voorwaarden voldoet.¹⁵

Door met het wetsvoorstel de toekenning van de overgangsuitkering open te stellen voor de langstlevende wettelijk samenwonenden, worden deze samenwonenden onderling anders behandeld naargelang zij al dan niet een bepaalde

¹³ C'est ce qui est également prévu dans les articles 33 des lois 'relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970' (ci-après: loi sur les maladies professionnelles), et 120 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 (ci-après: loi amiante).

¹⁴ Considérants B.12 et B.13.

¹⁵ *Doc. parl.* Chambre, 2013-14, n° 53-3399/001, p. 5.

¹³ Dit wordt ook zo bepaald in artikel 33 van de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970 (hierna: Beroepsziektenwet), en artikel 120 van de Programmawet (I) van 27 december 2006 (hierna: Asbestwet).

¹⁴ Overwegingen B.12 en B.13.

¹⁵ *Parl. St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3399/001, 5.

légaux survivants qui, au moment du décès de leur partenaire, n'ont pas atteint l'âge requis pour bénéficier de la pension de survie, sont assimilés aux personnes mariées et reçoivent une allocation de transition; s'ils ont effectivement atteint cet âge, ils ne sont pas assimilés aux personnes mariées et aucune pension de survie ne leur est accordée.

Les développements de la proposition de loi indiquent que l'objectif du régime proposé consiste à soutenir financièrement le cohabitant légal survivant en cas de décès du partenaire cohabitant. À cette fin, (seul) un droit à une allocation de transition est créé, mais pas à une pension de survie.

Tout d'abord, les auteurs de la proposition doivent être en mesure de fournir une justification raisonnable du choix selon lequel seul le droit à l'allocation de transition, et non le droit à la pension de survie, est ouvert en cas de cohabitation légale.

Si ce choix est maintenu, ce qui peut se justifier au vu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et des finalités différentes de l'allocation de transition et de la pension de survie, une différence de traitement est créée à l'égard des cohabitants légaux en fonction de leur âge au moment du décès. Cette différence existe également pour les couples mariés, mais elle est compensée dans ce cas par le droit à une pension de survie. Si une limite d'âge est maintenue pour les cohabitants légaux en ce qui concerne le droit à une allocation de transition, les auteurs de la proposition doivent également fournir une justification raisonnable à cet égard. Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas d'emblée une telle justification compte tenu des objectifs de l'allocation de transition (compensation temporaire des conséquences financières de la perte du partenaire et rôle d'activation).

4.5. Comme il a déjà été mentionné, les régimes de pensions des fonctionnaires et des travailleurs indépendants comportent des règles similaires et équivalentes en ce qui concerne l'octroi d'une allocation de transition, pour des motifs identiques à ceux du régime de pensions des travailleurs salariés.

La question se pose dès lors de savoir si les dispositions concernées de la loi du 15 mai 1984 'portant des mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions' et de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants' ne doivent pas également être adaptées, de sorte que le cohabitant légal survivant d'un fonctionnaire décédé ou d'un travailleur indépendant décédé soit traité de la même manière que le conjoint survivant d'un travailleur salarié décédé en ce qui concerne l'octroi de l'allocation de transition.

4.6. Comme il a déjà été mentionné, la loi sur les accidents du travail¹⁶, ainsi que la loi sur les maladies professionnelles¹⁷ et la loi amiante¹⁸ prévoient que le cohabitant légal touché par

l'âge ont atteint l'âge requis pour bénéficier de la pension de survie, sont assimilés aux personnes mariées et reçoivent une allocation de transition; s'ils ont effectivement atteint cet âge, ils ne sont pas assimilés aux personnes mariées et aucune pension de survie ne leur est accordée.

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de doelstelling van de voorgestelde regeling erin bestaat de langstlevende wettelijk samenwonende partner financieel te steunen bij het overlijden van de samenwonende partner. Daartoe wordt (enkel) een recht op een overgangsuitkering gecreëerd, maar niet op een overlevingspensioen.

De indieners van het voorstel moeten ten eerste een redelijke verantwoording kunnen bieden voor de keuze dat enkel de overgangsuitkering, en niet het overlevingspensioen, wordt opengesteld in geval van wettelijke samenwoning.

Indien die keuze wordt behouden, wat verantwoordbaar kan zijn, gelet op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de verschillende finaliteit van de overgangsuitkering en het overlevingspensioen, wordt ten aanzien van wettelijk samenwonenden een verschil in behandeling gecreëerd naargelang hun leeftijd op het moment van overlijden. Dat verschil bestaat ook voor gehuwden, maar wordt daar gecompenseerd door het recht op een overlevingspensioen. Indien voor wettelijk samenwonenden een leeftijdsgrens wordt behouden voor het recht op een overgangsuitkering, moeten de indieners van het voorstel ook daarvoor een redelijke verantwoording bieden. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet niet meteen een dergelijke verantwoording, gelet op de doelstellingen van de overgangsuitkering (tijdelijke opvang van financiële gevolgen van het partnersverlies en activerende rol).

4.5. Zoals reeds werd vermeld, is in de pensioenstelsels van de ambtenaren en van de zelfstandigen een gelijk(w) aardige regeling opgenomen betreffende de toekenning van een overgangsuitkering, om identieke redenen als in het pensioenstelsel van de werknemers.

De vraag rijst dan ook of de betrokken bepalingen in de wet van 15 mei 1984 'houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen' en het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 'betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen' niet eveneens moeten worden aangepast, zodat de langstlevende wettelijk samenwonende van een overleden ambtenaar of van een overleden zelfstandige gelijk wordt behandeld als de langstlevende echtgenoot van een overleden werknemer wat de toekenning van de overgangsuitkering betreft.

4.6. Zoals ook reeds werd vermeld, is in de Arbeidsongevallenwet¹⁶, alsook in de Beroepsziektenwet¹⁷ en de Asbestwet¹⁸, erin voorzien dat ook aan de getroffen

¹⁶ Article 5, alinéa 2, 1° et 2°, et article 12 de la loi sur les accidents du travail.

¹⁷ Article 33 de la loi sur les maladies professionnelles.

¹⁸ Article 120, § 2, de la loi amiante.

¹⁶ Artikel 5, tweede lid, 1° en 2°, en artikel 12 van de Arbeidsongevallenwet.

¹⁷ Artikel 33 van de Beroepsziektenwet.

¹⁸ Artikel 120, § 2, van de Asbestwet.

un décès du partenaire cohabitant se voit également accorder une allocation, à la condition toutefois que les personnes concernées aient stipulé un devoir de secours dans leur contrat de cohabitation. La proposition de loi soumise pour avis ne prévoit pas une telle condition.

La question se pose de savoir s'il n'en résulte pas une différence de traitement entre les cohabitants légaux survivants, dont on peut admettre qu'ils se trouvent dans une situation similaire. Dans les deux cas, une allocation est en effet accordée lors du décès du partenaire avec lequel ils cohabitent.

4.7. Les observations précitées conduisent également le Conseil d'État, section de législation, à conclure qu'il peut être opportun d'évaluer et de régler l'assimilation envisagée des cohabitants légaux aux couples mariés, en ce qui concerne l'allocation de transition dans le cadre plus large de la sécurité sociale et en particulier de la réforme des régimes de pensions, afin de parvenir à un résultat cohérent et équilibré qui, s'appuyant sur une justification appropriée, peut résister à un examen à la lumière du principe constitutionnel d'égalité.

Il est recommandé aux auteurs de la proposition de loi de soumettre leur proposition à un nouvel examen sous cet angle.

B. Définitions de cohabitation légale et de partenaire (survivant)

5. L'alinéa 3 de l'article 21*bis*, proposé, de l'arrêté royal n° 50 (article 3 de la proposition) maintient la définition de la cohabitation légale, qui figure déjà dans l'actuel article 21*bis*, alinéa 3, de l'arrêté royal précité, à savoir "la situation de vie commune de deux personnes qui ont fait une déclaration au sens de l'article 1476 du Code civil".

Dans le cadre de la réglementation actuelle, cette définition est suffisante, dès lors que la cohabitation légale n'y est visée qu'indirectement, à savoir dans la condition déjà précitée¹⁹ permettant d'obtenir l'octroi d'une allocation de transition en tant que personne mariée. Selon cette condition, il s'agit de toute façon d'une cohabitation légale de deux personnes qui a conduit à un mariage. Dans la proposition de loi soumise pour avis, la définition précitée paraît par contre insuffisante. L'article 1475 de l'ancien code civil, qui prévoit les conditions que les deux parties doivent remplir pour pouvoir faire une déclaration de cohabitation légale, vise en effet bien plus de personnes que seulement celles qui entretiennent une relation affective pouvant aboutir à un mariage et qui pourraient donc être assimilées à des couples mariés²⁰. Reste à savoir si les auteurs de la proposition visent une application aussi large.

Les notions de "cohabitation légale" et de "cohabitant légal" doivent dès lors être définies de manière claire et juridiquement sûre dans le texte de la proposition.

¹⁹ Voir la note 2.

²⁰ Voir C.C., 22 mai 2014, 83/2014, B.7 à B.10.

wettelijk samenwonende bij een overlijden van de samenwonende partner een uitkering wordt toegekend. Voorwaarde is evenwel dat de betrokkenen in hun samenlevingscontract een verplichting tot hulp hebben opgenomen. Het voorgedragde wetsvoorstel voorziet niet in een dergelijke voorwaarde.

Vraag is of daaruit geen verschillende behandeling voortvloeit tussen langstlevende wettelijk samenwonenden waarvan kan worden aangenomen dat zij zich in een gelijkaardige situatie bevinden. In beide gevallen wordt immers een uitkering toegekend bij het overlijden van de partner met wie zij samenwonen.

4.7. De hiervóór vermelde opmerkingen brengen ook de Raad van State, afdeling Wetgeving, tot het besluit dat het raadzaam kan zijn om de beoogde gelijkstelling van wettelijk samenwonenden met gehuwden wat de overgangsuitkering betreft, in het ruimere kader van de sociale zekerheid en in het bijzonder van de hervorming van de pensioenstelsels te beoordelen en te regelen, teneinde tot een coherent en evenwichtig resultaat te komen dat, onderbouwd met een gepaste verantwoording, een toetsing aan het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel kan doorstaan.

Aan de indieners van het wetsvoorstel wordt aanbevolen om hun voorstel vanuit dat oogpunt aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

B. Definities van wettelijke samenwoning en van (langstlevende) partner

5. In het derde lid van het voorgestelde artikel 21*bis* van het koninklijk besluit nr. 50 (artikel 3 van het voorstel) wordt de definitie van de wettelijke samenwoning behouden die reeds in het huidige artikel 21*bis*, derde lid, van het voormelde koninklijk besluit is opgenomen, namelijk "de toestand van samenleven van twee personen die een verklaring hebben afgelegd zoals bedoeld in artikel 1476 van het Burgerlijk Wetboek".

In de huidige regeling volstaat deze definitie, omdat de wettelijke samenwoning daarin slechts zijdelings ter sprake komt, namelijk in de reeds vermelde¹⁹ voorwaarde om de toekenning van een overgangsuitkering te kunnen verkrijgen als gehuwde. Volgens die voorwaarde gaat het alleszins om een wettelijk samenwonen van twee personen dat heeft geleid tot een huwelijk. In het om advies voorgelegde wetsvoorstel lijkt de voormelde definitie daarentegen niet te volstaan. Artikel 1475 van het oud Burgerlijk Wetboek, dat bepaalt aan welke voorwaarden beide partijen moeten voldoen om een verklaring van wettelijke samenwoning te kunnen afleggen, beoogt immers veel meer personen dan alleen diegenen die een affectieve relatie hebben welke kan resulteren in een huwelijk en die aldus zouden kunnen worden gelijkgesteld met gehuwden.²⁰ Vraag is of de indieners van het wetsvoorstel zulke ruime toepassing nastreven.

De begrippen "wettelijke samenwoning" en "wettelijk samenwonende" moeten dan ook op een duidelijke en rechtszekere wijze in de tekst van het voorstel worden gedefinieerd.

¹⁹ Zie voetnoot 2.

²⁰ Zie GwH 22 mei 2014, nr. 83/2014, B.7 tot B.10.

6. De même, dans les articles 21 à 21^{quater}, proposés, de l'arrêté royal n° 50, mieux vaut utiliser le terme "partenaire survivant" au lieu de "conjoint survivant ou [...] cohabitant légal", qui inclut à la fois le "conjoint survivant" et le "cohabitant légal survivant". Dans le texte néerlandais de la proposition, les références à "hij/zij" ou "zijn/haar" peuvent alors être remplacées par "hij" ou "zijn".

C. Dispositions à adapter

7. Il faut constater que la proposition de loi n'adapte pas toutes les dispositions de l'arrêté royal n° 50 à l'extension proposée du droit à l'allocation de transition aux cohabitants légaux. C'est par exemple le cas des articles 21, § 1^{er}, 21^{quater} et 25 de l'arrêté royal n° 50.

8. L'article 21^{quinquies} de l'arrêté royal n° 50 s'énonce comme suit:

"Par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le Roi peut, aux conditions qu'il fixe, étendre le bénéfice de l'allocation de transition aux cohabitants légaux qui ne sont pas unis par un lien de parenté, d'alliance ou d'adoption entraînant une prohibition de mariage prévue par le Code civil".

Dès lors que la proposition étend le droit à l'allocation de transition aux cohabitants légaux, il est indiqué, pour des raisons de sécurité juridique, d'abroger l'article 21^{quinquies}. Si cette disposition était maintenue, elle pourrait en effet être source de confusion. La question pourrait par exemple se poser de savoir si le Roi peut se fonder sur cette habilitation pour fixer les conditions d'octroi de l'allocation de transition.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Intitulé

9. La fonction principale d'un intitulé est l'identification de la réglementation, de sorte que son objet puisse être immédiatement cerné²¹. En l'espèce, l'intitulé de la proposition de loi mentionne uniquement, d'une manière générale, qu'il s'agit d'une modification de l'arrêté royal n° 50 sans en révéler la portée concrète.

Il est dès lors recommandé de compléter l'intitulé de la proposition de loi par une description succincte de la portée du régime proposé.

²¹ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 14.1, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

6. Tevens lijkt in de voorgestelde artikelen 21 tot 21^{quater} van het koninklijk besluit nr. 50 in plaats van het begrip "langstlevende echtgeno(o)t(e) of wettelijk samenwonende" beter het begrip "langstlevende partner" te worden gebruikt, waaronder zowel de "langstlevende echtgeno(o)t(e)" als de "langstlevende wettelijk samenwonende" vallen. In dat geval kunnen de verwijzingen naar "hij/zij" of "zijn/haar" in het voorstel worden vervangen door "hij" of "zijn".

C. Aan te passen bepalingen

7. Er moet worden vastgesteld dat het wetsvoorstel niet alle bepalingen van het koninklijk besluit nr. 50 aanpast aan de voorgestelde uitbreiding van de overgangsuitkering tot de wettelijk samenwonenden. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de artikelen 21, § 1, 21^{quater} en 25 van het koninklijk besluit nr. 50.

8. Artikel 21^{quinquies} van het koninklijk besluit nr. 50 luidt:

"De Koning kan, bij een besluit vastgelegd na overleg in de Ministerraad, onder de voorwaarden die Hij vastlegt, het genot van de overgangsuitkering uitbreiden naar de wettelijke samenwonenden die niet verbonden zijn door een familieband, aanverwantschap of adoptie die een huwelijksverbod voorzien door het Burgerlijk Wetboek inhoudt."

Aangezien het voorstel de overgangsuitkering uitbreidt tot de wettelijk samenwonenden, is het aangewezen om artikel 21^{quinquies} ter wille van de rechtszekerheid op te heffen. Indien deze bepaling behouden zou blijven, zou dit immers tot onduidelijkheid kunnen leiden. Zo zou bijvoorbeeld de vraag kunnen rijzen of de Koning op die machtiging kan steunen om voorwaarden voor de overgangsuitkering vast te stellen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

9. De voornaamste functie van een opschrift is de herkenbaarheid van de regeling, zodat het voorwerp ervan onmiddellijk duidelijk wordt.²¹ *In casu* vermeldt het opschrift van het wetsvoorstel enkel in het algemeen dat het gaat om een wijziging van het koninklijk besluit nr. 50, zonder de concrete draagwijdte ervan te onthullen.

Het verdient dan ook aanbeveling om het opschrift van het wetsvoorstel aan te vullen met een beknopte omschrijving van de draagwijdte van de voorgestelde regeling.

²¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 14.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Article 2

10. Dans la phrase liminaire de l'article 2 de la proposition de loi, le membre de phrase "modifié en dernier lieu par la loi du 10 août 2015" sera remplacé par le membre de phrase "remplacé par la loi du 5 mai 2015 et modifié par la loi du 10 août 2015"²².

11. Le paragraphe 4, proposé, de l'article 21 de l'arrêté royal n° 50 dispose que "l'administration" communique par écrit au conjoint survivant ou au cohabitant légal.

À tout le moins dans les développements de la proposition de loi, il faut préciser quelle "administration" est visée.

12. Afin d'assurer notamment une meilleure concordance entre les textes néerlandais et français de la proposition, il convient, dans le texte néerlandais du paragraphe 4 proposé de l'article 21 de l'arrêté royal n° 50, de remplacer le membre de phrase "in voorkomend geval informeert die dienst de langstlevende betrokkene" par le membre de phrase "en informeert hem, in voorkomend geval".

Article 3

13. Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 3 de la proposition de loi, on écrira "ingevoegd bij de wet van 5 mei 2014" au lieu de "gewijzigd bij de wet van 5 mei 2014".

14. Pour simplifier l'article 21bis, alinéa 1^{er}, proposé, de l'arrêté royal n° 50, la phrase "Il en va de même du conjoint qui a été marié moins d'un an avec le travailleur décédé, avec lequel, antérieurement, il cohabitait légalement, lorsque la durée ininterrompue et cumulée du mariage et de la cohabitation légale atteint au moins un an" peut être omise en remplaçant dans la phrase précédente le segment de phrase "pour autant que le conjoint survivant était marié ou en cohabitation légale depuis au moins un an avec le travailleur décédé" par le segment de phrase "pour autant que le partenaire survivant était marié avec le travailleur salarié décédé et/ou cohabitait légalement avec lui pendant au moins un an sans interruption".

15. Les textes néerlandais et français de l'article 21bis, alinéa 2, proposé, de l'arrêté royal n° 50 doivent être mieux harmonisés. C'est ainsi que les mots "op het moment van overlijden" figurant dans le texte néerlandais semblent exprimer une indication de temps plus précise que les mots "à son décès" figurant dans le texte français.

²² *Ibidem*, recommandations 113 et 114.

Artikel 2

10. In de inleidende zin van artikel 2 van het wetsvoorstel moet de zinsnede "het laatst gewijzigd bij de wet van 10 augustus 2015" worden vervangen door de zinsnede "vervangen bij de wet van 5 mei 2014 en gewijzigd bij de wet van 10 augustus 2015".²²

11. In de voorgestelde paragraaf 4 van artikel 21 van het koninklijk besluit nr. 50 wordt bepaald dat "de bevoegde dienst" schriftelijk contact opneemt met de langstlevende echtgeno(o)t(e) of wettelijk samenwonende.

Op zijn minst in de toelichting bij het wetsvoorstel, moet worden verduidelijkt welke dienst als de "bevoegde dienst" moet worden beschouwd.

12. Mede met het oog op een betere overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het voorstel, wordt de zinsnede "in voorkomend geval informeert die dienst de langstlevende betrokkene" in de Nederlandse tekst van de voorgestelde paragraaf 4 van artikel 21 van het koninklijk besluit nr. 50, het best vervangen door de zinsnede "en informeert hem, in voorkomend geval".

Artikel 3

13. In de inleidende zin van artikel 3 van het wetsvoorstel schrijft men "ingevoegd bij de wet van 5 mei 2014" in plaats van "gewijzigd bij de wet van 5 mei 2014".

14. Ter vereenvoudiging van het voorgestelde artikel 21bis, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 50 kan de zin "Hetzelfde geldt voor de echtgeno(o)t(e) die minder dan één jaar gehuwd is geweest met de overleden werknemer/werkneemster met wie hij/zij eerder wettelijk samenwoonde en waarbij de onafgebroken en gezamenlijke duur van het huwelijk en de wettelijke samenwoning minstens één jaar bedraagt" worden weggelaten door in de eraan voorafgaande zin de zinsnede "voor zover de langstlevende partner ten minste één jaar met de overleden werknemer gehuwd was of wettelijk samenwoonde" te vervangen door de zinsnede "voor zover de langstlevende partner met de overleden werknemer ten minste één jaar onafgebroken gehuwd was en/of wettelijk samenwoonde".

15. De Nederlandse en de Franse tekst van het voorgestelde artikel 21bis, tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 50 moeten beter op elkaar worden afgestemd. Zo lijken de woorden "op het moment van overlijden" in de Nederlandse tekst een preciezere tijdsaanduiding weer te geven dan de woorden "à son décès" in de Franse tekst.

²² *Ibidem*, aanbevelingen 113 en 114.

Article 4

16. Dans la phrase liminaire de l'article 4 de la proposition de loi, on écrira "modifié par la loi du 10 août 2015" au lieu de "modifié en dernier lieu par la loi du 10 août 2015".

17. À l'article 21^{ter}, § 2, proposé, de l'arrêté royal n° 50, il semble qu'il faille également prévoir l'hypothèse selon laquelle le cohabitant légal survivant "se marie".

Article 5

18. Le régime proposé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

En tout cas, il convient de préciser encore dans le texte de la proposition de loi si cela signifie que le régime proposé ne s'appliquera qu'en cas de décès survenus à partir de cette date. Si, en revanche, l'intention est que le régime proposé puisse également s'appliquer aux situations résultant de décès survenus avant le 1^{er} janvier 2022, il faudra alors prévoir un régime transitoire réglant ces cas.

19. Il ressort des développements de la proposition que l'obligation d'information imposée par l'article 2 de la proposition doit avoir pour effet qu'il sera davantage recouru à l'allocation de transition. Par conséquent, la question se pose enfin de savoir si cette obligation d'information ne doit pas non plus être inscrite en ce qui concerne le régime actuel de l'allocation de transition, dans une disposition distincte, qui pourrait entrer en vigueur à une date antérieure.

Le greffier,

Greet
VERBERCKMOES

Le président,

Marnix
VAN DAMME

Artikel 4

16. In de inleidende zin van artikel 4 van het wetsvoorstel schrijve men "gewijzigd bij de wet van 10 augustus 2015" in plaats van "het laatst gewijzigd bij de wet van 10 augustus 2015".

17. In het voorgestelde artikel 21^{ter}, § 2, van het koninklijk besluit nr. 50 lijkt ook de hypothese te moeten worden opgenomen dat de langstlevende wettelijk samenwonende "trouwt".

Artikel 5

18. De voorgestelde regeling treedt in werking op 1 januari 2022.

Alleszins moet in de tekst van het wetsvoorstel nog duidelijk worden gemaakt of dit betekent dat de voorgestelde regeling slechts van toepassing is bij overlijdens vanaf die datum. Indien het daarentegen de bedoeling is dat de voorgestelde regeling ook toepassing kan vinden op situaties die ontstaan ten gevolge van overlijdens die dateren van vóór 1 januari 2022, dan moet daarvoor in een overgangsregeling worden voorzien.

19. Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat de informatieverplichting die wordt opgelegd door artikel 2 van het voorstel, ertoe moet leiden dat meer gebruik wordt gemaakt van de overgangsuitkering. Bijgevolg rijst, ten slotte, de vraag of deze informatieverplichting ook niet voor de huidige regeling van de overgangsuitkering moet worden opgenomen in een afzonderlijke bepaling, die op een vroeger tijdstip in werking kan treden.

De griffier,

Greet
VERBERCKMOES

De voorzitter,

Marnix
VAN DAMME