

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

13 novembre 2023

PROPOSITION DE LOI

**modifiant
diverses lois relatives aux accidents du travail,
aux maladies professionnelles et
au fonds amiante**

Avis de la Cour des comptes

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

13 november 2023

WETSVOORSTEL

**tot wijziging
van verschillende wetten met betrekking
tot arbeidsongevallen, beroepsziekten en
het Asbestfonds**

Advies van het Rekenhof

Voir:

Doc 55 **3461/ (2023/2024):**

001: Proposition de loi de Mmes Thémont et Bonaventure.

Zie:

Doc 55 **3461/ (2023/2024):**

001: Wetsvoorstel van de dames Thémont en Bonaventure.

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
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering 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 vertaalde 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 (beigegekleurig papier)



Avis sur la proposition de loi 55/3461 modifiant diverses lois relatives aux accidents du travail, aux maladies professionnelles et au fonds amiante

Approuvé en assemblée générale de la Cour des comptes du 8 novembre 2023.

1 Demande d'avis

Par lettre du 7 juillet 2023, la présidente de la Chambre des représentants a transmis à la Cour des comptes la demande de la commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions de lui fournir, en application de l'article 79, 1^{er} alinéa, du règlement de la Chambre, un avis contenant une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution de recettes qui découleraient de l'adoption de la proposition de loi 55/3461.

2 Mesures prévues dans la proposition de loi

La proposition de loi a pour objectif de répondre à la recommandation RG17/02 faite par le Médiateur fédéral en 2017. Celui-ci recommandait « *de réexaminer la définition de la cohabitation légale, telle qu'introduite par la loi du 11 mai 2007 modifiant diverses dispositions relatives aux accidents du travail, aux maladies professionnelles et au fonds amiante, en ce qui concerne les cohabitants légaux, au regard de la définition de cohabitation légale telle que stipulée dans le Code civil*¹. »

L'article 1475 du code civil définit la cohabitation légale comme la situation de vie commune de deux personnes ayant fait une déclaration au sens de l'article 1476. Les législations sur les maladies professionnelles, les accidents du travail et le fond Amiante définissent ce régime comme la cohabitation de deux partenaires ayant conclu un contrat conformément à l'article 1478 du Code civil, obligeant les parties à un devoir de secours qui, même après une rupture éventuelle, peut entraîner des conséquences financières². Ce texte législatif ajoute une condition supplémentaire à la définition usuelle de la cohabitation légale.

La proposition de loi a pour objectif d'harmoniser la définition de cohabitation légale en modifiant la notion de cohabitation légale dans les lois relatives aux accidents du travail, aux maladies professionnelles et au fonds amiante. La définition retenue est celle de l'article 1475 du code civil.

Cette modification élargirait le public de bénéficiaires de rentes ou de capitaux à la suite du décès de leur cohabitant légal. Effectivement, il ne sera plus nécessaire pour les cohabitants légaux d'avoir conclu un acte notarié obligeant les parties à un devoir de secours. Les enfants

¹ Médiateur Fédéral, *Rapport annuel 2017*, Bruxelles, mars 2018, p. 41, www.mediateurfederal.be.

² Loi du 11 mai 2007 modifiant diverses dispositions relatives aux accidents du travail, aux maladies professionnelles et au fonds amiante, en ce qui concerne les cohabitants légaux.

sans lien de filiation avec la personne décédée, mais ayant un lien de filiation avec le cohabitant légal de celle-ci, pourraient également prétendre à une rente.

3 Impacts du changement législatif

3.1 Les accidents du travail

Les modifications législatives proposées modifient la loi du 10 avril 1971 concernant le régime des accidents du travail du secteur privé et la loi du 3 juillet 1967 concernant celui du secteur public.

Lorsqu'une victime décède à la suite d'un accident du travail, les ayants droit peuvent bénéficier d'un remboursement des frais funéraires, des frais de déplacement résultant de l'accident et d'une rente ou d'une allocation.

Secteur privé

Dans le secteur privé, ces indemnités sont à charge de l'entreprise d'assurance à laquelle l'employeur s'est préalablement assuré. La proposition de loi n'induit donc pas pour ce secteur de dépenses budgétaires supplémentaires directes. Toutefois, dans quelques cas, Fedris est l'assureur. Il s'agit des accidents de travail pour lesquels l'employeur privé n'est pas assuré ou de ceux des travailleurs de la marine marchande.

Secteur public

Dans le secteur public, la loi distingue les entités dont les indemnités sont à charge du Trésor public et celles qui doivent supporter elles-mêmes les charges. Les personnes morales de droit public, notamment les IPSS, les organismes d'intérêt public, les entreprises publiques autonomes et les pouvoirs locaux, supportent elles-mêmes la charge des rentes, allocations et indemnités dues³. Pour les autres entités, notamment les SPF et SPP, les rentes et l'allocation sont versées par le Service fédéral des pensions (SFP)⁴.

La proposition de loi augmenterait le nombre de bénéficiaires d'une rente de partenaire cohabitant légal survivant et le nombre de rentes temporaires pour les enfants du cohabitant légal conçu avant le décès de la victime.

3.2 Les maladies professionnelles

Les modifications législatives proposées modifient la loi du 3 juin 1970 relative aux maladies professionnelles du secteur privé et la loi du 3 juillet 1967 concernant le secteur public.

Lorsqu'une victime décède à la suite d'une maladie professionnelle, les mêmes indemnités que pour le régime des accidents de travail sont d'application au bénéfice des ayants droit.

Dans le secteur privé, c'est Fedris qui assure le payement des indemnités.

Dans le secteur public, les rentes sont payées comme pour le régime des accidents du travail. Les provinces et pouvoirs locaux se sont réassurés auprès de Fedris, qui prend indirectement en charge les indemnités.

³ Article 16 de la Loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public.

⁴ Article 22 de l'arrêté royal du 24 janvier 1969 relatif à la réparation, en faveur de membres du personnel du secteur public, des dommages résultant des accidents du travail et des accidents survenus sur le chemin du travail.



La proposition de loi augmenterait le nombre de bénéficiaires d'une rente de partenaire cohabitant légal survivant et le nombre de rentes temporaires pour les enfants du cohabitant légal conçu avant le décès de la victime.

3.3 Fonds Amiante

Les modifications législatives proposées modifient la loi du 11 mai 2007 concernant le fonds amiante. Dans le cadre de ce fonds, les conjoints et cohabitants légaux ont droit à un capital au décès de leur partenaire à la suite d'une maladie couverte par le fonds Amiante⁵. Ce capital est payé par le fonds Amiante.

La proposition de loi augmenterait le nombre de bénéficiaires de ce capital.

4 Estimation

4.1 Méthode⁶

4.1.1 Données de population

Pour estimer l'accroissement du groupe cible des bénéficiaires, la Cour des comptes a utilisé les données de 2022 relatives à l'ensemble de la population selon le type de cohabitation. La proportion de cohabitants légaux (selon l'article 1476 du code civil) par rapport aux personnes mariées indique l'accroissement du groupe cible. Toutefois, comme les cohabitants légaux qui ont conclu un contrat au sens de l'article 1478 sont déjà couverts en cas de décès de leur conjoint, il faut les exclure du groupe des nouveaux bénéficiaires.

Les données relatives à la cohabitation proviennent de Statbel⁷. Ces données permettent de calculer l'augmentation de la population des bénéficiaires.

Il n'est pas possible pour la Cour des comptes d'estimer l'augmentation de rentes temporaires concernant les orphelins, par manque de données sur les familles recomposées cohabitantes dont des enfants n'ont pas de filiation avec le père ou la mère.

4.1.2 Données sur l'indemnisation

Le 18 juillet 2023, la Cour des comptes a demandé à Fedris et au Service fédéral des pensions le nombre de bénéficiaires de rentes ainsi que les montants annuellement payés. Ces données permettent de calculer les rentes moyennes par bénéficiaire. Les données demandées au SFP ont été reçues fin septembre et début octobre. D'après le SFP, la mobilisation de son personnel sur la mise en œuvre de la récente réforme des pensions explique ce délai de transmission des données.

La Cour ne peut estimer les conséquences de la proposition de loi sur les administrations qui supportent elles-mêmes les rentes, en raison du manque de données centralisées à ce sujet. Comme certaines de ces administrations (IPSS, organismes d'intérêt public ou entreprises publiques autonomes) sont financées par des dotations de l'État fédéral, la proposition de loi pourrait toutefois impliquer des augmentations de ces dépenses.

⁵ Asbestose, mésothéliome, cancer du poumon, cancer du larynx et cancer de l'ovaire.

⁶ Certains chiffres présentés dans le chapitre ne correspondent pas exactement en raison des arrondis.

⁷ Statbel, *Structure de la population*, www.statbel.fgov.be.



4.1.3 Distinction entre rente et capital

Le mécanisme d'indemnisation par une rente diffère de celui d'une indemnisation par un capital. Comme un capital est versé en une fois à la victime lorsque le dommage est reconnu, il n'aura d'incidence que sur le budget d'une année.

En revanche, l'indemnisation sous la forme d'une rente produit des effets répartis sur toute la vie du bénéficiaire. Au cours de la première année, seul le quotient nouvelles rentes de cohabitants/nouvelles rentes de mariés correspond à la proportion de la population complète. Toutes les anciennes rentes de mariés poursuivront leur existence jusqu'au décès des bénéficiaires. Pour les rentes, la proportion de la population complète ne sera donc atteinte que lors du décès du dernier bénéficiaire entré dans le régime avant la première année.

4.1.4 Application de la méthode aux rentes

La population des bénéficiaires d'une rente en 2022 est composée d'individus qui sont indemnisés pour des décès survenus au cours des années antérieures. Si la proposition de loi est adoptée, elle ne produira d'effets qu'à partir de 2023 et ne couvrira pas les décès survenus dans le passé. Or, le quotient nombre de cohabitants légaux/nombre de mariés utilisé dans la présente estimation indique une proportion ponctuelle dans la population à un moment déterminé. Cette proportion ne sera pas atteinte tout de suite, mais au fil des années, lorsque les cohabitants légaux entreront dans le système.

Par dérogation au principe énoncé dans le paragraphe précédent, cette évolution progressive dans le temps n'est pas prise en compte pour l'estimation concernant les accidents de travail et les maladies professionnelles supportées par le SFP. En effet, le nombre de nouvelles rentes de cohabitants liées à ces régimes sera très faible (moins de dix) et leur effet sur cette estimation sera marginal. L'approximation qui consiste à négliger la progression dans le temps et à considérer que l'effet de la mesure est pleinement atteint dès la première année n'induit donc pas un biais significatif.

4.1.5 Application de la méthode aux capitaux

L'évolution progressive dans le temps ne concerne pas les bénéficiaires d'un capital, puisque les bénéficiaires d'un capital en 2022 sont tous ceux qui sont indemnisés pour un décès survenu au cours d'une année. L'augmentation des capitaux estimée est donc pleinement atteinte dès la première année.

4.2 Taux d'augmentation de la population des bénéficiaires

4.2.1 Proportion des personnes cohabitantes par rapport aux personnes mariées

Dans le tableau suivant figure le nombre total d'individus dans chacune des catégories. Les cohabitants incluent donc tous les individus qui ont enregistré un contrat de cohabitation selon l'article 1476 du code civil (qu'ils aient ou non conclu un contrat selon l'article 1478 du même code).

Tableau 1 – Population de plus de 18 ans selon le statut de cohabitation en 2022

Situation de cohabitation	Nombre d'individus
Population mariée	4.067.404
Population en cohabitation	648.685

Source : Statbel

4.2.2 Correction pour tenir compte des cohabitations selon l'article 1478

Concernant les cohabitations assorties d'un contrat selon l'article 1478 du code civil, la Fédération royale du notariat belge communiquait la conclusion de 376 contrats en 2016, 275 en 2017 et 300 en 2018⁸. Cela représente en moyenne 0,8% des déclarations annuelles de cohabitation légale visée à l'article 1476 du code civil. La Cour des comptes émet l'hypothèse que 0,8% des cohabitants répondent aux conditions actuelles de la législation. Ce coefficient ($1 - 0,008 = 0,992$) est appliqué aux chiffres de 2022 pour estimer le nombre de cohabitants légaux qui n'ont pas conclu un contrat selon l'article 1478.

Dans le tableau 2, les individus sont répartis selon qu'ils sont déjà couverts par la loi (mariés ou cohabitants selon l'article 1478) ou qu'ils ne le sont pas et sont visés par la proposition de loi (cohabitants selon l'article 1476 qui n'ont pas conclu un contrat selon l'article 1478).

Le quotient des volumes des deux catégories de population donne l'accroissement du groupe cible de bénéficiaires selon la proposition de loi.

Tableau 2 – Population de plus de 18 ans selon le statut de cohabitation en 2022

Situation de cohabitation	Nombre d'individus
A) Population mariée et en contrat de cohabitation art. 1478	4.072.624 ⁹
B) Population en cohabitation art. 1476 mais non art. 1478	643.465
Coefficient d'augmentation (B/A)	15,80%

Source : Statbel, calcul Cour des comptes

⁸ Fédération royale du notariat belge, *Les cohabitants doivent prendre des mesures supplémentaires pour mieux se protéger*, Communiqué de presse, 5 novembre 2019.

⁹ Soit la population mariée (4.067.404 individus) + 0,992 * 648.685 individus)

4.2.3 Evolution de la proportion de cohabitants légaux

Tableau 3 – Évolution de la population de plus de 18 ans selon le type de cohabitation

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pop. en cohabitation légale	482.789	514.689	542.143	567.029	594.994	623.272	648.685	665.958
%	5,37%	5,70%	5,97%	6,21%	6,48%	6,77%	7,00%	7,11%
Pop. mariée	4.255.399	4.227.045	4.201.388	4.178.154	4.155.851	4.100.792	4.067.404	4.059.715
%	47,38%	46,82%	46,30%	45,78%	45,27%	44,53%	43,90%	43,37%
Pop. totale	8.982.329	9.027.449	9.074.575	9.126.019	9.180.601	9.209.116	9.265.289	9.361.224

Source : Statbel

Sur la base de l'évolution du nombre de personnes mariées et de cohabitants légaux depuis 2016, la Cour des comptes observe une augmentation de 1,7% de la proportion de cohabitants légaux qui passe de 5,4% de la population totale en 2016 à 7,1% en 2023, ce qui devrait induire une augmentation des dépenses dans le temps en application des mesures prévues par la proposition de loi. Inversement, la proportion de la population mariée diminue de 4% passant de 47,4% en 2016 à 43,4% en 2023, ce qui devrait avoir l'effet inverse sur les dépenses.

Par conséquent, cette évolution exercera une influence sur le public bénéficiaire et les dépenses résultant de la proposition de loi. Cependant, pour simplifier, la Cour des comptes utilise seulement la situation de l'année de 2022, dernière année complète, pour cette estimation, sans prendre en compte ces évolutions futures de la population.

L'augmentation du nombre des bénéficiaires sera toujours arrondie à l'unité supérieure.

4.3 Indemnisation des décès liés à des accidents du travail

Le nombre de rentes sont majorés du coefficient de 15,8%. La rente moyenne des cohabitants légaux est supposée égale à celle des personnes mariées.

Pour les accidents du travail, la Cour des comptes fait l'hypothèse pessimiste que Fedris ne parvient pas à recouvrer auprès des employeurs non assurés, les rentes versées aux ayants droits.



Tableau 4 - Augmentation des dépenses relatives à l'indemnisation des cohabitants légaux de victimes d'accidents du travail (en euros)

	2022	Supplément
Nombre de rentes de non-assuré - Fedris	19	+ 4
Montant total rentes des non-assurés - Fedris	139.347	+ 29.336,2
Nombre de rentes conjoint - SFP	41	+7
Montant total rentes conjoint - SFP	437.022	+ 74.613,6
Total des augmentations		103.949,8

Source : Fedris et SFP, calcul Cour des comptes

L'augmentation de dépenses annuelles estimée pour les accidents du travail est de 103.949 euros.

4.4 Indemnisation des décès liés à des maladies professionnelles

Concernant les maladies professionnelles, Fedris possède les données pour le secteur privé et les administrations provinciales et locales (APL). Le SFP possède les données pour une partie du secteur public. Pour la partie du secteur public qui supporte elle-même l'indemnisation des maladies professionnelles, l'estimation n'est pas réalisable, faute de données centralisées.

La Cour des comptes a demandé à Fedris et au SFP les données des cinq dernières années. La Cour constate une diminution significative du nombre de décès à la suite d'une maladie professionnelle dans le secteur privé et les APL. Ceux-ci passent de 310 en 2018 à 211 en 2022. La grande majorité des décès dans le secteur privé sont liés au mésothéliome (115) et à la silicose (36) et le conjoint survivant est majoritairement une femme (198). Corollairement à ce constat, le nombre de rentes versées au conjoint est également en diminution de 9.657 en 2018 à 7.546 en 2022. Sur base de la situation de 2022, la Cour des comptes estime que si la trajectoire actuelle est maintenue, le nombre de rente Privé-APL pour les maladies professionnelles sera de 1.822 dans 12 ans. La Cour des comptes utilise cette trajectoire pour estimer l'augmentation des dépenses concernant les maladies professionnelles du secteur Privé – APL.

Tableau 5 - Augmentation des dépenses relatives à l'indemnisation des cohabitants légaux de victimes décédées à la suite d'une maladie professionnelle – Privé APL

	2022
A) Nombre de rentes de conjoints 2021 - Fedris	8.039
B) Nombre de rentes de conjoints 2022 – Fedris	7.546
C) Différence (A-B)	493
D) Nouvelles rentes 2022 - Fedris	157
E) Rentes échues en 2022 ¹⁰ {(A+D)-B}	650
F) Cycle de renouvellement du nombre total de rentes ¹¹ (B/E)	11,6
G) Nouveau total de rentes dans 12 ans (D*F)	1.823
H) Ajout des nouveaux bénéficiaires (G*15,8%)	288
I) Nombre total de rentes (G+H)	2.111
J) Dépenses supplémentaires (H*5942EUR ¹²)	€ 1.711.442
K) Dépenses supplémentaires moyennes annuelles (D*15,8%*5942EUR)	€ 148.562

Source : Fedris, calcul Cour des comptes

La Cour des comptes estime l'augmentation des dépenses pour les maladies professionnelles des secteurs Privé -APL à 1,7 million d'euros. L'augmentation sera progressive durant 12 ans à raison de 148.000 euros par an¹³. 12 ans (11,6) est le nombre d'années estimé (point F) pour que le nombre total de rentes soit renouvelé à raison d'une diminution de 650 rentes par an.

Concernant les rentes versées par le SFP, celles-ci étaient stables ces quatre dernières années.

¹⁰ Il s'agit des rentes qui se terminent en 2022, en raison du décès du bénéficiaire. Pour calculer le nombre de ces rentes, on fait la différence entre le nombre total de rentes existantes dans le système au cours de 2022 (Nombre 2021 + nouvelles rentes, soit A+D ou 8.039 + 157) et le nombre de rentes qui restent à la fin 2022 (B).

¹¹ Considérant un stock de de 7.546 rentes dont 650 rentes cessent chaque année, il faudra 11,6 ans pour renouveler l'ensemble du stock de rentes. Ce chiffre est théorique, certaines nouvelles rentes pouvant avoir une durée inférieure à 11 ans et d'autres bien supérieure.

¹² Rente moyenne versée en 2022.

¹³ Pour simplifier le calcul, il n'est tenu compte que des flux entrants des nouveaux bénéficiaires. La durée d'une rente dépend de la probabilité de survie des bénéficiaires, ce qui implique qu'il y a chaque année des flux sortants. Ces flux sortants ne sont pas comptabilisés pour cette estimation.



Tableau 6 - Augmentation des dépenses relatives à l'indemnisation des cohabitants légaux de victimes décédées à la suite d'une maladie professionnelle - SFP

	2022	Supplément
Nombre de rentes de conjoints -SFP	8	+ 2 (1,26)
Montant rentes de conjoints - SFP	106.216,2	+ 26.554,1

Source : SFP, calcul Cour des comptes

La Cour des comptes estime une augmentation de deux rentes supplémentaires pour un coût de 26.500 euros.

4.5 Indemnisation par le fonds Amiante

Le nombre de capitaux versés varie fortement selon les années. L'année 2022 compte le plus grand nombre de capitaux versés sur les cinq dernières années, notamment en raison de l'ajout du cancer du poumon provoqué par l'amiante dans les maladies reconnues par le fonds.

Tableau 7 - Augmentation des dépenses à charge du fonds Amiante pour les cohabitants légaux, 2022 (en euros)

Maladie	Nombre de bénéficiaires	Bénéficiaires supplémentaires	Capital par bénéficiaire	Dépenses supplémentaires
Mésothéliome	140	+ 23	42.846,0	985.458
Asbestose	4	+ 1	21.423,0	21.423
Autres maladies légalement assimilées à l'asbestose dans le cadre de l'AFA	3	+1	21.423,0	21.423
Cancer du poumon provoqué par l'amiante	22	+4	21.423,0	85.692
Cancer du larynx provoqué par l'amiante	0	0	21.423,0	0
Total	169	+29		1.113.996

Source : Fedris

L'augmentation de dépenses annuelles estimée pour le fonds Amiante est de 1,1 million d'euros.



Avis sur la proposition de loi 55/3461 /10

5. Conclusion

La Cour des comptes estime les dépenses supplémentaires annuelles consécutives à l'adoption de la proposition 55/3461 à :

- 104.000 euros pour les accidents de travail pour un total de 11 rentes aux cohabitants. Eu égard au caractère aléatoire des accidents de travail, cette estimation doit être interprétée avec prudence.
- 1,711 million d'euros pour les maladies professionnelles Privé- APL après 12 ans a raison d'une augmentation de 148.000 euros par an.
- 26.500 euros pour les maladies professionnelles couvertes par le SFP.
- 1,114 million d'euros dès la première année pour le capital versé au cohabitant par le fonds amiante.

Après 12 ans et sur base des données de 2022, les dépenses annuelles supplémentaires sont donc estimées à 2,956 millions d'euros.

Dans son estimation, la Cour des comptes n'a pas pris en considération, par manque de données, les conséquences pour les administrations supportant elles-mêmes les charges des risques professionnels ainsi que les conséquences sur le régime des marins de la marine marchande. Il est à noter que certains enfants de cohabitants légaux pourraient également prétendre à une rente temporaire du fait de la modification législative. Enfin, l'augmentation des rentes temporaires pour les orphelins n'a également pas pu être estimée.



Advies over het wetsvoorstel 55/3461 tot wijziging van verschillende wetten met betrekking tot arbeidsongevallen, beroepsziekten en het Asbestfonds

Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof op 8 november 2023.

1 Vraag om advies

Op grond van artikel 79, 1^e lid, van het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft de Kamervoorzitter in een brief van 7 juli 2023 de vraag van de commissie Sociale Zaken, Werk en Pensioenen aan het Rekenhof toegezonden om een advies te formuleren met daarin een raming van de nieuwe uitgaven of van de minderontvangsten die zouden voortvloeien uit de goedkeuring van wetsvoorstel 55/3461.

2 In het wetsvoorstel bepaalde maatregelen

Het wetsvoorstel wil tegemoetkomen aan aanbeveling AA17/02 die de federale Ombudsman in 2017 formuleerde. Deze beval aan *“de definitie van wettelijke samenwoning zoals ingevoerd door de wet van 11 mei 2007 houdende wijziging van diverse bepalingen betreffende arbeidsongevallen, beroepsziekten en het asbestfonds met betrekking tot wettelijk samenwonenden te herbekijken in het licht van de definitie van wettelijke samenwoning zoals bepaald in het Burgerlijk Wetboek”*.

Artikel 1475 van het Burgerlijk Wetboek definieert wettelijke samenwoning als de toestand van samenleven van twee personen die een verklaring hebben afgelegd overeenkomstig artikel 1476. De wetgevingen inzake beroepsziekten, arbeidsongevallen en het Asbestfonds definiëren dat stelsel als de samenwoning van twee partners die overeenkomstig artikel 1478 van het Burgerlijk Wetboek een overeenkomst hebben opgesteld, waarin voor de partijen is voorzien in een verplichting tot hulp die, zelfs na een eventuele breuk, financiële gevolgen kan hebben². Die wettekst voegt een extra voorwaarde toe aan de gebruikelijke definitie van wettelijke samenwoning.

Het wetsvoorstel wil de definitie van wettelijke samenwoning harmoniseren door de notie van wettelijke samenwoning in de wetten betreffende arbeidsongevallen, beroepsziekten en het Asbestfonds te wijzigen. Er wordt gewerkt met de definitie in artikel 1475 van het Burgerlijk Wetboek.

Die wijziging zou het publiek van gerechtigden van renten of kapitalen naar aanleiding van het overlijden van hun wettelijk samenwonende partner verruimen. Wettelijk samenwonenden zullen geen notariële akte meer moeten hebben laten opstellen die de partijen tot hulp verplicht. De kinderen zonder verwantschap met de overleden persoon

¹ Federale Ombudsman, *Jaarverslag 2017*, Brussel, maart 2018, blz. 41, www.federaalombudsman.be.

² Wet van 11 mei 2007 houdende wijziging van diverse bepalingen betreffende arbeidsongevallen, beroepsziekten en het asbestfonds met betrekking tot wettelijk samenwonenden.



maar die wel een verwantschap hebben met de wettelijk samenwonende van de overledene, zouden eveneens aanspraak kunnen maken op een rente.

3 Impact van de wetswijziging

3.1 Arbeidsongevallen

De voorgestelde wetswijzigingen wijzigen de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 in de privésector en de wet van 3 juli 1967 in verband met de arbeidsongevallen in de overheidssector.

Als een slachtoffer overlijdt als gevolg van een arbeidsongeval, kunnen de rechthebbenden een terugbetaling genieten van de begrafenis kosten, van de verplaatsingskosten die voortvloeien uit het ongeval en een rente of een bijslag ontvangen.

Privésector

In de privésector zijn die vergoedingen ten laste van de verzekeringsonderneming waarbij de werkgever zich vooraf heeft verzekerd. Het wetsvoorstel brengt dus voor de sector geen rechtstreekse budgettaire meeruitgaven teweeg. In bepaalde gevallen is Fedris echter de verzekeraar. Het gaat dan om arbeidsongevallen waarvoor de privéwerkgever niet verzekerd is of om arbeidsongevallen van werknemers van de koopvaardij.

Overheidssector

In de overheidssector maakt de wet een onderscheid tussen de entiteiten waarvan de vergoedingen ten laste van de Schatkist vallen en de entiteiten die zelf de kosten moeten dragen. De publiekrechtelijke rechtspersonen, onder meer de OISZ, de instellingen van openbaar nut, de autonome overheidsbedrijven en de plaatselijke besturen dragen zelf de last van de verschuldigde renten, bijslagen en vergoedingen³. Voor de andere entiteiten, onder meer de FOD's en de POD's, stort de Federale Pensioendienst (FPD) de renten en bijslagen⁴.

Het wetsvoorstel zou het aantal gerechtigden van een rente van overlevende wettelijk samenwonende partner en het aantal tijdelijke renten voor de kinderen van de wettelijk samenwonende verveert vóór het overlijden van het slachtoffer doen stijgen.

3.2 Beroepsziekten

De voorgestelde wetswijzigingen wijzigen de wet van 3 juni 1970 betreffende de beroepsziekten van de privésector en de wet van 3 juli 1967 betreffende de overheidssector.

Als een slachtoffer overlijdt als gevolg van een beroepsziekte, zijn voor de rechthebbenden dezelfde vergoedingen van toepassing als voor het stelsel van de arbeidsongevallen.

In de privésector staat Fedris in voor de betaling van de vergoedingen.

In de overheidssector worden de renten betaald zoals voor het stelsel van de arbeidsongevallen. De provincies en de plaatselijke overheidsdiensten hebben zich herverzekerd bij Fedris, dat de vergoedingen onrechtstreeks ten laste neemt.

³ Artikel 16 van de wet van 3 juli 1967 betreffende de preventie of de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector.

⁴ Artikel 22 van het koninklijk besluit van 24 januari 1969 betreffende de schadevergoeding ten gunste van personeelsleden van de overheidssector, voor arbeidsongevallen en voor ongevallen op de weg naar en van het werk.



Het wetsvoorstel zou het aantal gerechtigden van een rente van overlevende wettelijk samenwonende partner en het aantal tijdelijke renten voor de kinderen van de wettelijk samenwonende verwekt vóór het overlijden van het slachtoffer doen stijgen.

3.3 Asbestfonds

De voorgestelde wetwijzigingen wijzigen de wet van 11 mei 2007 betreffende het Asbestfonds. In het kader van dat fonds hebben de echtgenoten en de wettelijk samenwonenden recht op een kapitaal bij het overlijden van hun partner als gevolg van een ziekte die door het Asbestfonds wordt gedekt⁵. Dat kapitaal wordt betaald door het Asbestfonds.

Het wetsvoorstel zou het aantal gerechtigden van dat kapitaal doen stijgen.

4 Raming

4.1 Methode⁶

4.1.1. Bevolkingsgegevens

Het Rekenhof gebruikte de gegevens van 2022 in verband met de hele bevolking naargelang de samenwoningsvorm om de toename van de doelgroep van gerechtigden te ramen. De verhouding wettelijk samenwonenden (volgens artikel 1476 van het Burgerlijk Wetboek) ten opzichte van gehuwden weerspiegelt de toename van de doelgroep. Omdat wettelijk samenwonenden die een overeenkomst hebben gesloten in de zin van artikel 1478 reeds zijn gedekt als hun partner overlijdt, dienen ze echter uit de groep van nieuwe gerechtigden te worden uitgesloten.

De gegevens in verband met samenwoning zijn aangeleverd door Statbel⁷ en maken het mogelijk de stijging van de populatie van rechthebbenden te berekenen.

Het Rekenhof kan de stijging van tijdelijke renten in verband met wezen niet ramen, omdat gegevens ontbreken over samenwonende wedersamen gestelde gezinnen waarvan kinderen geen verwantschap hebben met de vader of de moeder.

4.1.2 Gegevens over de vergoeding

Op 18 juli 2023 deed het Rekenhof bij Fedris en de Federale Pensioendienst navraag over het aantal gerechtigden van renten en de jaarlijks uitbetaalde bedragen. Met die gegevens kunnen de gemiddelde renten per gerechtigde worden berekend. De FPD bezorgde de gevraagde gegevens eind september en begin oktober. Volgens de FPD nam het bezorgen van de gegevens zoveel tijd in beslag omdat zijn personeel moest worden ingezet voor de implementatie van de recente pensioenhervorming.

Het Rekenhof kan de gevolgen van het wetsvoorstel voor de besturen die zelf de renten dragen, niet ramen omdat gecentraliseerde gegevens daarover ontbreken. Daar sommige van die besturen (OISZ, instellingen van openbaar nut of autonome overheidsbedrijven) worden gefinancierd door dotaties van de federale Staat, zou het wetsvoorstel echter stijgingen van die uitgaven kunnen impliceren.

⁵ Asbestose, mesothelioom, longkanker, strottenhoofd kanker en eierstokkanker.

⁶ Sommige in dit hoofdstuk vermelde cijfers stemmen niet exact overeen door afrondingen.

⁷ Statbel, [Structuur van de bevolking](https://www.statbel.fgov.be), www.statbel.fgov.be.



4.1.3 Onderscheid tussen rente en kapitaal

Het vergoedingsmechanisme via een rente verschilt van het vergoedingsmechanisme via een kapitaal. Daar een kapitaal in één keer wordt uitbetaald aan het slachtoffer als de schade wordt erkend, zal het slechts een invloed hebben op de begroting van één jaar.

Een vergoeding in de vorm van een rente heeft daarentegen effecten die over het hele leven van de gerechtigde zijn gespreid. In de loop van het eerste jaar stemt enkel het quotiënt nieuwe renten van samenwonenden/nieuwe renten van gehuwden overeen met de verhouding van de totale populatie. Alle oude renten van gehuwden zullen blijven bestaan tot het overlijden van de gerechtigden. Voor de renten zal de verhouding van de volledige populatie dus pas worden bereikt bij het overlijden van de laatste gerechtigde die in het stelsel is binnengetreten vóór het eerste jaar.

4.1.4 Toepassing van de methode op de renten

De populatie gerechtigden van een rente in 2022 bestaat uit personen die worden vergoed voor overlijdens die in de voorgaande jaren plaatsvonden. Als het wetsvoorstel wordt goedgekeurd, zal het pas effect sorteren vanaf 2023 en zal het de overlijdens uit het verleden niet dekken. Het quotiënt aantal wettelijk samenwonenden/aantal gehuwden dat in deze raming wordt gehanteerd, wijst echter op een punctuele verhouding in de populatie op een welbepaald moment. Die verhouding zal niet onmiddellijk worden bereikt, maar in de loop der jaren als de wettelijk samenwonenden tot het systeem zullen toetreden.

In afwijking van het in de vorige paragraaf vermelde principe wordt die progressieve evolutie in de tijd niet gehanteerd voor de raming in verband met de arbeidsongevallen en de beroepsziekten die de FPD draagt. Het aantal nieuwe renten van samenwonenden in samenhang met die stelsels zal immers zeer laag liggen (minder dan tien) en ze zullen een marginaal effect hebben op deze raming. De benaderende aanpak die erin bestaat de toename in de tijd te verwaarlozen en ervan uit te gaan dat de maatregel vanaf het eerste jaar zijn volle uitwerking heeft, leidt dus niet tot een significante vertekening.

4.1.5 Toepassing van de methode op de kapitalen

De progressieve evolutie in de tijd geldt niet voor de gerechtigden van een kapitaal, aangezien de gerechtigden van een kapitaal in 2022 alle personen zijn die worden vergoed voor een overlijden dat zich in de loop van een jaar heeft voorgedaan. De geraamde stijging van de kapitalen laat zich dus ten volle voelen vanaf het eerste jaar.

4.2 Stijgingspercentage van de populatie gerechtigden

4.2.1 Verhouding samenwonenden in vergelijking met gehuwden

De volgende tabel vermeldt het totale aantal personen in elk van de categorieën. De categorie van de samenwonenden omvat dus alle personen die een samenwoningsovereenkomst in de zin van artikel 1476 van het Burgerlijk Wetboek hebben geregistreerd (ongeacht of ze een overeenkomst in de zin van artikel 1478 van datzelfde wetboek hebben gesloten).



Tabel 1 – Populatie van personen ouder dan 18 jaar met het statuut van samenwonende in 2022

Situatie van samenwoning	Aantal personen
Populatie gehuwden	4.067.404
Populatie samenwonenden	648.685

Bron: Statbel

4.2.2 Correctie om rekening te houden met de samenwonenden in de zin van artikel 1478

Voor samenwoningen met een overeenkomst in de zin van artikel 1478 van het Burgerlijk Wetboek meldde de Koninklijke federatie van het Belgisch Notariaat 376 overeenkomsten in 2016, 275 in 2017 en 300 in 2018⁸. Zulks vertegenwoordigt gemiddeld 0,8 % van de jaarlijkse verklaringen van wettelijk samenwonen zoals bedoeld in artikel 1476 van het Burgerlijk Wetboek. Het Rekenhof gaat uit van de hypothese dat 0,8 % van de samenwonenden voldoen aan de huidige voorwaarden van de wetgeving. Die coëfficiënt ($1 - 0,008 = 0,992$) wordt toegepast op de cijfers van 2022 om het aantal wettelijk samenwonenden te ramen die geen overeenkomst in de zin van artikel 1478 hebben gesloten.

In tabel 2 worden die personen verdeeld naargelang ze reeds door de wet worden gedekt (gehuwden of samenwonenden volgens artikel 1478) of niet door de wet worden gedekt en worden beoogd door het wetsvoorstel (samenwonenden in de zin van artikel 1476 die geen overeenkomst in de zin van artikel 1478 hebben gesloten).

Het quotiënt van de volumes van de twee populatiecategorieën geeft aan in welke mate de doelgroep van gerechtigden volgens het wetsvoorstel toeneemt.

Tabel 2 – Populatie van personen ouder dan 18 jaar met het statuut van samenwonende in 2022

Situatie van samenwoning	Aantal personen
A) Populatie gehuwden en met samenwoningsovereenkomst art. 1478	4.072.624 ⁹
B) Populatie samenwonenden art. 1476 maar niet art. 1478	643.465
Stijgingscoëfficiënt (B/A)	15,80%

Bron: Statbel, berekening Rekenhof

⁸ Koninklijke federatie van het Belgisch Notariaat, *Vangnet voor samenwonende partners uiterst beperkt*, Persbericht, 6 november 2019.

⁹ Zijnde de populatie gehuwden (4.067.404 personen) + $0,992 \cdot 648.685$ personen)



4.2.3 Evolutie van de proportie wettelijk samenwonenden

Tabel 3 – Evolutie van de populatie van personen ouder dan 18 jaar volgens het samenwoningstype

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pop. wettelijk samenwonenden	482.789	514.689	542.143	567.029	594.994	623.272	648.685	665.958
%	5,37%	5,70%	5,97%	6,21%	6,48%	6,77%	7,00%	7,11%
Pop. gehuwden	4.255.399	4.227.045	4.201.388	4.178.154	4.155.851	4.100.792	4.067.404	4.059.715
%	47,38%	46,82%	46,30%	45,78%	45,27%	44,53%	43,90%	43,37%
Totale populatie	8.982.329	9.027.449	9.074.575	9.126.019	9.180.601	9.209.116	9.265.289	9.361.224

Bron: Statbel

Op basis van de evolutie van het aantal gehuwden en wettelijk samenwonenden sedert 2016 merkt het Rekenhof op dat de verhouding wettelijk samenwonenden met 1,7 % stijgt, van 5,4% van de totale populatie in 2016 naar 7,1 % in 2023, wat zou moeten leiden tot een stijging van de uitgaven in de tijd met toepassing van de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen. Omgekeerd daalt de verhouding gehuwden met 4 %, van 47,4 % in 2016 tot 43,4 % in 2023, wat het omgekeerde effect zou moeten hebben op de uitgaven.

Die evolutie zal dus een invloed hebben op het aantal gerechtigden en op de uitgaven die voortvloeien uit het wetsvoorstel. Om het eenvoudig te houden, gebruikt het Rekenhof voor die raming enkel de toestand van 2022, het laatste volledige jaar, zonder rekening te houden met die toekomstige evoluties van de populatie.

De stijging van het aantal gerechtigden zal altijd naar de hogere eenheid worden afgerond.

4.3 Vergoeding van overlijdens in samenhang met arbeidsongevallen

Het aantal renten wordt vermeerderd met de coëfficiënt 15,8%. De gemiddelde rente van wettelijk samenwonenden wordt verondersteld dezelfde te zijn als die van gehuwden.

Voor arbeidsongevallen gaat het Rekenhof uit van de pessimistische hypothese dat Fedris de aan rechthebbenden betaalde renten niet kan terugvorderen bij niet-verzekerde werkgevers.



Tabel 4 – Stijging van de uitgaven in verband met de vergoeding van wettelijk samenwonenden van slachtoffers van een arbeidsongeval (in euro)

	2022	Bijkomend bedrag
Aantal renten van niet-verzekerden - Fedris	19	+ 4
Totaalbedrag van de renten van niet-verzekerden - Fedris	139.347	+ 29.336,2
Aantal renten van partner - FPD	41	+7
Totaalbedrag renten van partner - FPD	437.022	+ 74.613,6
Totale stijgingen		103.949,8

Bron: Fedris en FPD, berekening Rekenhof

De jaarlijkse uitgaven voor arbeidsongevallen stijgen naar schatting met 103.949 euro.

4.4 Vergoeding van overlijdens in samenhang met beroepsziekten

Fedris beschikt voor de beroepsziekten over de gegevens voor de privésector en voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (PPO). De FPD beschikt over de gegevens voor een deel van de overheidssector. Voor het deel van de overheidssector dat zelf de vergoeding van beroepsziekten betaalt, kan geen raming worden gemaakt omdat er geen gecentraliseerde gegevens zijn.

Het Rekenhof vroeg bij Fedris en bij de FPD de gegevens van de laatste vijf jaren op. Het stelt een significante daling van het aantal overlijdens als gevolg van een beroepsziekte vast in de privésector en bij de PPO, van 310 in 2018 naar 211 in 2022. De meeste overlijdens in de privésector hangen samen met mesotheliom (115) en silicose (36) en de langstlevende partner is meestal een vrouw (198). Als logisch gevolg van die vaststelling daalt ook het aantal aan de partner betaalde renten van 9.657 in 2018 naar 7.546 in 2022. Op basis van de toestand van 2022 is het Rekenhof van oordeel dat het aantal renten privésector-PPO voor beroepsziekten over 12 jaar 1.822 zal bedragen als het huidige traject wordt gehandhaafd. Het Rekenhof gebruikt dat traject om de stijging van de uitgaven in verband met beroepsziekten in de privésector-PPO te ramen.



Advies over wetsvoorstel 55/3461 / 8

Tabel 5 – Stijging van de uitgaven in verband met de vergoeding van wettelijk samenwonenden van slachtoffers die zijn gestorven als gevolg van een beroepsziekte – Privésector PPO

	2022
A) Aantal renten van partners 2021 - Fedris	8.039
B) Aantal renten van partners 2022 – Fedris	7.546
C) Verschil (A-B)	493
D) Nieuwe renten 2022 - Fedris	157
E) In 2022 vervallen renten ¹⁰ {(A+D)-B}	650
F) Vernieuwingscyclus van het totale aantal renten ¹¹ (B/E)	11,6
G) Nieuwe totale renten over 12 jaar (D*F)	1.823
H) Toevoeging van nieuwe gerechtigden (G*15,8%)	288
I) Totaal aantal renten (G+H)	2.111
J) Extra uitgaven (H*5942EUR ¹²)	€ 1.711.442
K) Extra gemiddelde jaarlijkse uitgaven (D*15,8%*5942EUR)	€ 148.562

Bron: Fedris, berekening Rekenhof

Het Rekenhof raamt dat de uitgaven voor beroepsziekten van de sectoren Privé-PPO met 1,7 miljoen euro stijgen, waarbij het gaat om een stijging die gedurende 12 jaar jaarlijks met 148.000 euro toeneemt¹³. De periode van 12 jaar (11,6) is het geraamde aantal jaren (punt F) om het totale aantal renten te vernieuwen als ze met 650 renten per jaar verminderen.

De renten die de FPD betaalt, waren de laatste vier jaren stabiel.

¹⁰ Het gaat om renten die eindigen in 2022 wegens het overlijden van de gerechtigde. Om het aantal van die renten te berekenen, wordt het verschil berekend tussen het totale aantal bestaande renten in het systeem in de loop van 2022 (Aantal 2021 + nieuwe renten, zijnde A+D of 8.039 + 157) en het aantal resterende renten op het einde van 2022 (B).

¹¹ Uitgaande van een voorraad van 7.546 renten waarvan elk jaar 650 renten stoppen, zou een periode van 11,6 jaar nodig zijn om de gehele voorraad aan renten te vernieuwen. Dat is een theoretisch cijfer daar bepaalde nieuwe renten minder lang dan 11 jaar kunnen lopen en andere veel langer.

¹² In 2022 betaalde gemiddelde rente.

¹³ Om de berekening eenvoudig te houden, wordt enkel rekening gehouden met de inkomende stroom van nieuwe gerechtigden. De looptijd van een rente hangt af van de levensverwachting van de gerechtigden, wat impliceert dat er elk jaar renten verdwijnen. Voor deze raming worden die verdwenen renten niet meegeteld.



Tabel 6 – Stijging van de uitgaven in verband met de vergoeding van de wettelijk samenwonenden van slachtoffers die zijn gestorven als gevolg van een beroepsziekte - FPD

	2022	Supplement
Aantal renten van partners - FPD	8	+ 2 (1,26)
Bedrag renten van partners - FPD	106.216,2	+ 26.554,1

Bron: FPD, berekening Rekenhof

Het Rekenhof raamt dat er twee renten zullen bijkomen en dat zulks 26.500 euro zal kosten.

4.5 Vergoeding door het Asbestfonds

Het aantal uitbetaalde kapitalen varieert sterk van jaar tot jaar. In de laatste vijf jaren werd het grootste aantal kapitalen uitbetaald in 2022, onder meer omdat longkanker als gevolg van asbest werd toegevoegd aan de door het fonds erkende ziekten.

Tabel 7 – Stijging van de uitgaven ten laste van het Asbestfonds voor wettelijk samenwonenden, 2022 (in euro)

Ziekte	Aantal gerechtigden	Extra gerechtigden	Kapitaal per gerechtigde	Extra uitgaven
Mesothelioom	140	+ 23	42.846,0	985.458
Asbestose	4	+ 1	21.423,0	21.423
Andere ziekten die bij wet zijn gelijkgesteld met asbestose in het kader van de AFA	3	+1	21.423,0	21.423
Door asbest veroorzaakte longkanker	22	+4	21.423,0	85.692
Door asbest veroorzaakte strottenhoofd kanker	0	0	21.423,0	0
Totaal	169	+29		1.113.996

Bron: Fedris

De jaarlijkse uitgaven voor het Asbestfonds zullen naar schatting met 1,1 miljoen euro stijgen.



Advies over wetsvoorstel 55/3461 / 10

5. Conclusie

Het Rekenhof raamt de extra jaarlijkse uitgaven als gevolg van de goedkeuring van voorstel 55/3461 op :

- 104.000 euro voor de arbeidsongevallen voor een totaal van 11 renten aan samenwonenden. Gelet op de onvoorspelbaarheid van arbeidsongevallen moet die raming omzichtig worden geïnterpreteerd.
- 1,711 miljoen euro voor de beroepsziekten Privé-PPO, na 12 jaar a rato van een stijging met 148.000 euro per jaar.
- 26.500 euro voor de door de FPD gedekte beroepsziekten.
- 1,114 miljoen euro vanaf het eerste jaar voor het kapitaal dat het Asbestfonds aan de samenwonende uitbetaalt.

Op basis van de gegevens van 2022 worden de extra jaarlijkse uitgaven na 12 jaar dus geraamd op 2,956 miljoen euro.

Bij ontstentenis van gegevens heeft het Rekenhof bij zijn raming geen rekening gehouden met de gevolgen voor de besturen die zelf de kosten van de beroepsrisico's dragen noch met de gevolgen voor het stelsel van de zeevarenden van de koopvaardij. Er dient te worden opgemerkt dat bepaalde kinderen van wettelijk samenwonenden eveneens aanspraak zouden kunnen maken op een tijdelijke rente door de wetswijziging. Tot slot kon de stijging van de tijdelijke renten voor wezen evenmin worden geraamd.