

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

8 april 2025

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de basiswet
van 12 januari 2005
betreffende het gevangeniswezen en
de rechtspositie van de gedetineerden,
de wet van 12 mei 2019 tot oprichting van
een Federaal Instituut voor de bescherming
en de bevordering van de rechten
van de mens en de wet van 22 maart 1995
tot instelling van federale ombudsmannen,
teneinde pensioenrechten toe te kennen**

Advies van het Rekenhof

Zie:

Doc 56 **0459/ (2024/2025):**

- 001: Wetsvoorstel van de dames Van Hoof, Vanrobaeys en Grillaert en de heer Matheï.
- 002: Advies van de Raad van State.
- 003: Amendementen.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

8 avril 2025

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi de principes
du 12 janvier 2005
concernant l'administration pénitentiaire
ainsi que le statut juridique des détenus,
la loi du 12 mai 2019 portant création
d'un Institut fédéral pour la protection et
la promotion des droits humains
et la loi du 22 mars 1995
instaurant des médiateurs fédéraux,
afin d'octroyer des droits de pension**

Avis de la Cour des comptes

Voir:

Doc 56 **0459/ (2024/2025):**

- 001: Proposition de loi de Mmes Van Hoof, Vanrobaeys, Grillaert et M. Matheï.
- 002: Avis du Conseil d'État.
- 003: Amendements.

01400

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)



Advies¹ bij het wetsvoorstel DOC 56 0459/001 tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, de wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens en de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, teneinde pensioenrechten toe te kennen

1 Vraag om advies

De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft aan het Rekenhof met een brief van 27 november 2024 gevraagd om, overeenkomstig artikel 79 eerste lid van het Reglement van de Kamer, de nieuwe uitgaven of minderontvangsten te ramen die de goedkeuring van onderstaand wetsvoorstel als gevolg zou hebben:

Wetsvoorstel tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, de wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens en de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, teneinde pensioenrechten toe te kennen, ingediend door de dames Els Van Hoof, Anja Vanrobaeys, Leentje Grillaert en de heer Steven Matheï (DOC 56 0459/001), ingediend op 5 november 2024.

2 Situering

Dit wetsvoorstel heeft tot doel om aan drie ‘categorieën’ mandaathouders een overheidspensioen ten laste van de schatkist toe te kennen:

- de (vier) leden van het bureau van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (CTRG);
- de directeur en de (negen) vast benoemde personeelsleden van het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM);
- de (zes) in het personeelskader voorziene mandaathouders bij de federale ombudsmannen.

Het wetsvoorstel geeft aan:

- Volgens een onderzoek van de beleidscel van de minister van Pensioenen kan de lacune voor de pensioenrechten van de mandaathouders van de CTRG niet worden weggewerkt door die mandaten gelijk te stellen met een vaste benoeming met een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. De beleidscel concludeerde immers dat de functies van de leden van het bureau niet vergelijkbaar zijn met de functies die worden uitgeoefend in het kader van de mandaten zoals bedoeld in artikel 8 van de wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en de kerkelijke pensioenen. Ze stelt dat er dus geen andere mogelijkheid overblijft dan een specifieke wettelijke regeling uit te werken om aan de betrokken mandaathouders een pensioen in de ambtenarenregeling te verzekeren. Die conclusie geldt dan evenzeer voor de andere mandaathouders (bij het FIRM en bij de federale ombudsmannen).

¹ Goedgekeurd in de algemene vergadering van 2 april 2025.



- Er deed zich eerder een gelijkaardig probleem voor bij de mandaathouders van de Belgische Mededingingsautoriteit. In dat geval werd (eveneens) bij wet² voorzien in de toekenning van pensioenrechten ten laste van de Staatskas.

Het wetsvoorstel verwijst verder naar het advies dat de Raad van State³ verstrekte bij het wetsontwerp dat rechten op een pensioen ten laste van de staatskas wilde invoeren voor de mandaathouders bij de Belgische Mededingingsautoriteit. De volgende passage uit dit advies is belangrijk:

“Er zal in het licht van het bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde gelijkheidsbeginsel over gewaakt moeten worden dat er geen andere mandaathouders zijn bij overheidsdiensten die zich in gelijkaardige omstandigheden bevinden en evenmin een recht op een overheidspensioen kunnen laten gelden omdat ze niet als vast benoemd kunnen worden beschouwd, dan wel omdat een wettelijke bepaling ontbreekt die uitdrukkelijk voorziet in de betaling van een pensioen uit de Staatskas. Of daarbij louter een afwachtende houding kan worden aangenomen, zoals de gemachtigde doet uitschijnen, valt te betwijfelen, aangezien ook een lacune in wetgeving een schending van het gelijkheidsbeginsel kan uitmaken.”

De Raad van State herhaalt die opmerking in zijn advies over het voorliggend wetsvoorstel⁴ en voegt eraan toe:

“In casu kan opnieuw een dergelijke opmerking worden gemaakt.

De wetgever moet bijgevolg nagaan of er naast de lacunes die het voorstel beoogt op te vullen, geen andere soortgelijke lacune(s) opgevuld moeten worden”

De Raad van State stelt met andere woorden duidelijk dat, om het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel te respecteren, dit wetsvoorstel zeker moet uitmonden in de toekenning van een ambtenarenpensioen aan de bedoelde mandaathouders. Hij benadrukt bovendien dat de wetgever actief moet nagaan of er nog andere soortgelijke mandaten zijn die nog steeds verstoken blijven van het recht op een ambtenarenpensioen.

3 Raming

Voor de raming van de eventuele meeruitgaven of minderontvangsten die de goedkeuring van voorliggend wetsvoorstel tot gevolg zouden hebben, steunt het Rekenhof op een raming van de Federale Pensioendienst (FPD).

3.1 CTRG: gelijkstelling van de mandaatdiensten van de leden van het bureau met een vaste benoeming

Het bureau van de CTRG is samengesteld uit vier voltijds werkende permanente leden die niet vast benoemd zijn in hun hoedanigheid van lid. Het mandaat duurt vijf jaar en kan maximaal tweemaal worden verlengd. De mandaten van de leden van het bureau van de CTRG zijn niet vergelijkbaar met de gebruikelijke mandaten zoals bedoeld in artikel 8 van de wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen. Daarom moet een afzonderlijk ambtenarenpensioen worden

² Wet van 25 september 2022 tot wijziging van boek IV van het Wetboek van economisch recht met betrekking tot het pensioen van de mandaathouders bij de Belgische Mededingingsautoriteit.

³ Advies van de Raad van State nr. 70.007/1 van 30 september 2021.

⁴ Kamer, DOC 56 0459/002 van 23 december 2024 (advies Raad van State nr. 77 239/2 van 19 december 2024). De indieners van voorliggend wetsvoorstel hebben inmiddels een zevental amendementen ingediend waarmee onder meer tegemoet wordt gekomen aan de technische opmerkingen van de Raad van State (Kamer, DOC 56 0459/003 van 17 januari 2025).

berekend dat enkel betrekking heeft op dit mandaat. Voor die berekening hanteert de FPD de volgende methode en hypothesen:

- De mandaatdiensten van voormelde leden van het bureau van de CTRG worden onderworpen aan de pensioenregeling ten laste van de Staatskas.
- De gelijkstelling treedt in werking voor de mandaten die zijn ingegaan sedert 9 januari 2019 (terugwerkende kracht).
- Basisgegevens voor de berekening zijn die van de eerste (vroegste) vier permanente leden van het Bureau (van wie het mandaat lopende was op 24/07/2019), van wie de geboortejaren 1953, 1962, 1977 en 1979 zijn.
- In de raming van het ambtenarenpensioen wordt de duur van het mandaat – per individu – beperkt tot vijf jaar (dus zonder verlenging van het mandaat). Bij afloop van elke periode van vijf jaar worden vier nieuwe leden gesimuleerd die exact vijf jaar jonger zijn dan de uittredende mandaathouders.
- Voor de berekening wordt gebruik gemaakt van de baremieke wedde verbonden aan het mandaat.
- De ingangsdatum van het rustpensioen werd bepaald op basis van de wettelijke pensioenleeftijd (65 jaar tot en met 2024, 66 jaar tot en met 2029 en 67 jaar vanaf 2030).
- Er wordt rekening gehouden met een levensverwachting in functie van de wettelijke pensioendatum (cijfers van Statbel⁵ uit 2023).
- Op de wedde verbonden aan het mandaat moet 7,5 % worden ingehouden voor de FPD als persoonlijke bijdrage voor de financiering van de pensioenen. Dat wordt als een bijkomende ontvangst opgenomen in deze budgettaire raming. Negatieve bedragen in tabel 1 houden in dat die geraamde extra ontvangsten voor de betreffende periode groter zijn dan de geraamde extra pensioenkosten.

Op basis van deze methodiek en hypothesen raamt de FPD de kostprijs voor de CTRG als volgt:

Tabel 1 – Budgettaire impact van het wetsvoorstel (per jaar of periode en gecumuleerd, in duizend euro, tegen constante prijzen van februari 2025) - CTRG

	2019 – 2025	2026	2027	2028	2029	2030	2040	2050	2060
Inkomsten	219	35	35	35	35	35	35	35	35
Uitgaven	25	10	10	24	29	29	54	93	132
Impact	-195	-25	-25	-12	-6	-6	19	58	97
Gecumuleerd	-195	-220	-245	-257	-263	-269	-195	161	918

Bron: Raming 'Financiële en statistische studiedienst' van de FPD

3.2 FIRM: gelijkstelling van het mandaat van directeur met vast benoemde personeelsleden en tenlastelegging pensioenen aan de Schatkist

In het wetsvoorstel worden de mandaatdiensten van de directeur van het FIRM onderworpen aan de pensioenregeling van de rijksambtenaren (ten laste van de Staatskas). De duur van het mandaat bedraagt telkens zes jaar. De diensten die aan het mandaat voorafgaan en die aanneembaar zijn voor een ambtenarenpensioen, kunnen worden verrekend in hetzelfde ambtenarenpensioen als die mandaatdiensten. Ook het gewone statutaire personeel, waarvoor tot nu toe de wettelijke basis ontbrak, zal een rustpensioen krijgen zoals bepaald in de algemene wet van 21 juli 1844. Voor de berekening van de extra pensioenlast hanteert de FPD de volgende methode en hypothesen:

⁵ Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium van de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie.

- De inwerkingtreding is vastgesteld op 1 juli 2019 (terugwerkende kracht). Dat is tevens de datum waarop het FIRM is opgericht, en dus de vroegste datum waarop diensten kunnen zijn gepresteerd.
- Voor de berekening wordt gebruik gemaakt van de basisgegevens van de (statutaire) personeelsleden in de Capelo-aangifte⁶ (kwartaal 2023/3):
 - het mandaat van de directeur, ingegaan op 1/02/2021 (cf. benoemingsbesluit);
 - de overige negen vastbenoemde personeelsleden in dienst bij het FIRM sedert 2021/2022.
- In de raming van het ambtenarenpensioen wordt de duur van het mandaat van de directeur beperkt tot zes jaar (dus zonder verlenging van het mandaat). Bij afloop van elke periode van zes jaar wordt een nieuwe directeur (afwisselend m/v) gesimuleerd die exact zes jaar jonger is dan de uittredende mandaathouder.
- Voor de berekening van zijn/haar pensioenkosten wordt gebruik gemaakt van de baremieke wedde verbonden aan het mandaat.
- Voor de overige vastbenoemde negen personeelsleden, met een nog relatief jonge leeftijd, veronderstelt de FPD dat zij voor hun volledige resterende loopbaan bij het FIRM werkzaam zullen zijn. Bij iedere pensionering simuleert de FPD een nieuwe statutaire aanwerving (= stabiel personeelskader). De referentiewedde voor de berekening van hun ambtenarenpensioen wordt gevormd door de baremieke wedde (kwartaal 2023/3 van de DmfA-aangifte) te verhogen met 15.000 euro⁷. De ingangsdatum van het rustpensioen is bepaald op basis van de wettelijke pensioenleeftijd (65 jaar tot en met 2024, 66 jaar tot en met 2029 en 67 jaar vanaf 2030).
- Er wordt rekening gehouden met een levensverwachting in functie van de wettelijke pensioendatum (cijfers Statbel 2023).
- Op alle wedden (ook de wedde verbonden aan het mandaat) moet 7,5 % worden ingehouden voor de FPD als persoonlijke bijdrage voor de financiering van de pensioenen. Dat wordt als bijkomende ontvangsten opgenomen in deze budgettaire raming. Negatieve bedragen in tabel 2 houden in dat die geraamde extra ontvangsten in de betreffende periode groter zijn dan de geraamde extra pensioenkosten.

Op basis van deze methodiek en hypothesen raamt de FPD de kostprijs voor het FIRM als volgt:

Tabel 2 – Budgettaire impact van het wetsvoorstel (per jaar of periode en gecumuleerd, in duizend euro, tegen constante prijzen van februari 2025) - FIRM

	2019 – 2025	2026	2027	2028	2029	2030	2040	2050	2060
Inkomsten	366	87	87	87	87	87	87	88	87
Uitgaven	0	0	0	4	14	14	28	123	582
Impact	-366	-87	-87	-83	-73	-73	-59	35	495
Gecumuleerd	-366	-453	-540	-623	-696	-769	-1.424	-1.594	1.917

Bron: Raming 'Financiële en statistische studiedienst' van de FPD

⁶ Capelo staat voor "Carrière public électronique – Elektronische loopbaan overheid". Het betreft een databank voor het verzamelen en beheren van de elektronische loopbaangegevens van het personeel uit de overheidssector. Ze wordt o.a. gevoerd door trimestriële aangiftes.

⁷ De FPD verduidelijkte, op vraag van het Rekenhof, dat dit bedrag een hypothese is: het is een forfaitair gekozen bedrag bepaald naargelang van het te verwachten rustpensioen op basis van een volledige loopbaan als ambtenaar van de betrokkenen.



3.3 Federale ombudsmannen: gelijkstelling mandaten van directeur, administrateur en auditeur-coördinator

De mandaatfuncties van directeur, administrateur en auditeur-coördinator bij het College van de federale ombudsmannen zouden door dit wetsvoorstel worden gelijkgesteld met een vaste benoeming. Die mandaten (met een duur van vier jaar) zijn vergelijkbaar met de gebruikelijke mandaten zoals bedoeld in artikel 8 van de wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen. De mandaatdiensten van de federale ombudsmannen worden op die manier onderworpen aan de pensioenregeling van de rijksambtenaren en zijn dus ten laste van de Staatskas. De diensten die aan het mandaat voorafgaan en die aanneembaar zijn voor een ambtenarenpensioen, kunnen worden verrekend in hetzelfde ambtenarenpensioen als die mandaatdiensten. Voor de berekening van de extra pensioenlast hanteert de FPD de volgende methode en hypothesen:

- De gelijkstelling zou gelden voor de mandaten ingegaan sedert 1 april 1999 (terugwerkende kracht). De FPD heeft echter geen informatie over de mandaathouders van vóór 2019 en kan die dus niet mee opnemen in de raming. Het gaat zo over zes mandaathouders (gekend op 24/05/2023) aan wie een voormeld mandaat van 'directeur', 'administrateur' of 'auditeur-coördinator' wordt toegekend. De persoons- en weddegegevens⁸ zijn hier aan de FPD bezorgd door de administratie van de federale ombudsman zelf.
- Alle personeelsleden in kwestie hadden al vóór aanvang van het mandaat een statutaire aanstelling. Om de impact op het ambtenarenpensioen te berekenen, gebruikt de FPD dan ook het weddegedeelte dat voortkomt uit de uitoefening van dat mandaat. Dat gedeelte bekwam het door het verschil te berekenen tussen de wedde die momenteel verbonden is aan het mandaat en de laatste wedde vóór de aanvang van het mandaat. Voor de berekening van de referentiewedde (10 jaar) houdt de FPD voor vier jaar rekening met de wedde verbonden aan het mandaat. Hij gaat hierbij uit van de hypothese dat het mandaat wordt toegekend in de loop van die laatste tien jaar van de loopbaan.
- De duur van het mandaat wordt beperkt tot vier jaar (zonder verlenging van het mandaat). De FPD simuleert voor iedere mandaathouder een opvolger op het ogenblik dat het 'eerste' mandaat van vier jaar afloopt, waarbij die opvolger exact vier jaar jonger is dan de uittredende mandaathouder. Op die manier wordt rekening gehouden met nieuwe mandaten in de toekomst (een instroom op constant niveau).
- De ingangsdatum van het rustpensioen is bepaald op basis van de wettelijke pensioenleeftijd (65 jaar tot en met 2024, 66 jaar tot en met 2029 en 67 jaar vanaf 2030).
- Er wordt rekening gehouden met de levensverwachting in functie van de wettelijke pensioendatum (cijfers Statbel 2023).
- Op alle wedden (uiteraard ook de wedden verbonden aan het mandaat) moet 7,5 % worden ingehouden voor de FPD als persoonlijke bijdrage voor de financiering van de pensioenen. Dat wordt als bijkomende ontvangsten opgenomen in deze budgettaire weerslag. Negatieve bedragen in de budgettaire tabel 3 houden in dat die geraamde extra ontvangsten in de betreffende periode groter zijn dan de geraamde extra pensioenkosten

⁸ Het gaat om: nationaal nummer, start- en einddatum van het mandaat, weddebedrag vóór en tijdens het toegekende mandaat.

Op basis van deze methodiek en hypothesen raamt de FPD de kostprijs voor het College van federale ombudsmannen als volgt:

Tabel 3 – Budgettaire impact van het wetsvoorstel (per jaar of periode en gecumuleerd, in duizend euro, tegen constante prijzen van februari 2025) – College van federale ombudsmannen

	2019 – 2025	2026	2027	2028	2029	2030	2040	2050	2060
Inkomsten	48	9	9	9	9	9	9	9	9
Uitgaven	0	0	0	4	13	13	56	122	150
Impact	-48	-9	-9	-5	3	4	47	113	141
Gecumuleerd	-48	-57	-66	-71	-68	-64	164	1.010	2.311

Bron: Raming 'Financiële en statistische studiedienst' van de FPD

3.4 Opmerking bij de meerinkomsten uit de pensioenafhoudingen

Het Rekenhof analyseerde de methodologie die de FPD hanteerde voor de bovenstaande ramingen. Het stelt de 'meerinkomsten' in vraag die afkomstig zijn uit de pensioenafhoudingen van 7,5 % op de weddecomponenten bij elk van de drie categorieën. Het is van oordeel dat er momenteel op de betrokken weddecomponenten sowieso al pensioenafhoudingen van 7,5% gebeuren. Als die afhoudingen gebeuren in het kader van de werknemersregeling, komen die echter terecht in het Globaal Beheer van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid⁹ en niet bij de FPD. Het wettelijk verlenen van een pensioenrecht in de ambtenarenregeling zou dus geen bijkomende ontvangst in de federale begroting opleveren.

De FPD erkende dat zijn benadering mogelijk zorgt voor een vertekend beeld van de meerkosten van het wetsvoorstel, maar deelde mee dat hij er bij het opmaken van de raming geen zicht op had of er op dat ogenblik 7,5% afhoudingen persoonlijke bijdrage gebeurden op de (mandaats)wedden. De FPD ging er daarom van uit dat dit niet het geval was.

De FPD vermeldde op basis van de info van de drie betrokken instellingen dat de pensioenafhoudingen van 7,5 % op de (mandaats)wedden in het kader van het ambtenarenstelsel ondertussen wel al zouden worden geïnd, en hij ging ervan uit dat die afhoudingen al worden doorgestort aan de FPD, echter zonder daarover zekerheid te hebben. In dat verband verwijst het Rekenhof naar zijn eerdere vaststellingen in het auditverslag over het meetellen van weddebijlagen in de berekening van het ambtenarenpensioen¹⁰.

4 Conclusie

De FPD raamde de financiële impact van de goedkeuring van het wetsvoorstel DOC 56 0459/001 van 5 november 2024 op een mindere uitgave van 609.000 euro bij aanvang. Deze mindere uitgave daalt geleidelijk om (pas) kort voor 2040 over te gaan in een jaarlijkse meerkost die uiteindelijk in

⁹ In het werknemersstelsel moeten zowel de werknemers als de werkgevers bijdragen betalen aan de RSZ. Tot 1994 werden die bijdragen afzonderlijk vastgelegd voor iedere tak. De RSZ betaalde aan de verschillende parastatale instellingen het percentage uit dat bestemd was voor de tak(ken) onder hun beheer (de opbrengst van de 'eigen' sectorale bijdragevoeten). Sinds 1 januari 1995 echter is er een 'Globaal financieel beheer' (GFB) van kracht. Dat 'Globaal Financieel Beheer' houdt in dat de RSZ de geldmiddelen voor de sociale zekerheid van werknemers (bijdragen, rijksstoelagen, alternatieve financiering 'globaliseert' en verdeelt onder de instellingen die er recht op hebben op basis van hun kasbehoeften.

¹⁰ Weddebijlagen in de berekening van het ambtenarenpensioen, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, januari 2022, hoofdstuk 3, p. 21 -24. www.rekenhof.be



2060 733.000 euro zou bedragen. Pas na 2050 zou er sprake zijn van gecumuleerde meerkosten, die in 2060 zouden oplopen tot 5,1 miljoen euro.

Tabel 4 – Budgettaire impact van het wetsvoorstel (per jaar of periode en gecumuleerd, in duizend euro, tegen constante prijzen van februari 2025) - totaal

	2019 – 2025	2026	2027	2028	2029	2030	2040	2050	2060
Jaarlijks	-	-121	-121	-100	-76	-75	7	206	733
Gecumuleerd	-609	-730	-851	-951	-1.027	-1102	-1.455	-423	5.146

Bron: Raming 'Financiële en statistische studiedienst' van de FPD

Het Rekenhof meent dat om de redenen vermeld in punt 3.4 het voorzichtiger is geen rekening te houden met (fictieve) meerontvangsten die zouden voortvloeien uit de pensioenafhoudingen. Tabel 5 toont de evolutie van de jaarlijkse bijkomende uitgaven in dat geval¹¹ waaruit blijkt dat de meerkosten groter zijn dan bovenvermelde raming van de FPD.

Tabel 5 – Budgettaire impact van het wetsvoorstel (per jaar of periode in duizend euro, tegen constante prijzen van februari 2025) - totaal, zonder (fictieve) meerontvangsten in aanmerking te nemen.

	2019 – 2025	2026	2027	2028	2029	2030	2040	2050	2060
Jaarlijks	25	10	10	32	56	56	138	338	864

Bron: Raming 'Financiële en statistische studiedienst' van de FPD

Het Rekenhof wijst erop dat uit het advies van de Raad van State blijkt dat dit wetsvoorstel absoluut moet leiden tot de toekenning van een ambtenarenpensioen aan de bedoelde mandaathouders, om het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel te respecteren. De Raad van State benadrukt echter dat de wetgever zelf actief moet nagaan of nog andere soortgelijke mandaten momenteel onterecht geen ambtenarenpensioen ontvangen.

¹¹ Het Rekenhof kon geen gecumuleerd bedrag berekenen doordat de FPD geen detailgegevens aanleverde voor de jaren tussen 2030-2040, 2040-2050 en 2050-2060.



Avis¹ sur la proposition de loi DOC 56 0459/001 modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains et la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, afin d'octroyer des droits de pension

1 Demande d'avis

Par lettre du 27 novembre 2024, le président de la Chambre des représentants a, en vertu de l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre, demandé à la Cour des comptes de procéder à une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution de recettes qu'entraînerait l'adoption de la proposition de loi suivante :

Proposition de loi modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains et la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, afin d'octroyer des droits de pension, déposée par Mmes Els Van Hoof, Anja Vanrobaeys et Leentje Grillaert et M. Steven Matheï le 5 novembre 2024 (DOC 56 0459/001).

2 Contexte

Cette proposition de loi vise à accorder une pension à la charge du Trésor public à trois « catégories » de mandataires :

- les (quatre) membres du bureau du Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP) ;
- le directeur et les (neuf) membres du personnel nommés à titre définitif de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (ci-après : l'IFDH) ;
- les (six) mandataires prévus au cadre du personnel des médiateurs fédéraux.

La proposition de loi relève ce qui suit :

- Selon une analyse de la cellule stratégique de la ministre des Pensions, il n'est pas possible de remédier à cette lacune au niveau des droits de pension des titulaires de mandats du CCSP en assimilant ces mandats à une nomination à titre définitif par arrêté royal délibéré en conseil des ministres. La cellule stratégique a en effet conclu que les fonctions des membres du bureau ne sont pas comparables aux fonctions exercées dans le cadre des mandats visés à l'article 8 de la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques. Elle considère qu'il n'y a donc pas d'autre choix que d'élaborer une disposition légale spécifique pour garantir aux mandataires concernés une pension dans le régime des fonctionnaires. La même conclusion s'applique de manière analogue aux autres mandataires (auprès de l'IFDH et des médiateurs fédéraux).

¹ Adopté en assemblée générale du 2 avril 2025.



- Un problème similaire s'est posé précédemment au sujet des mandataires de l'Autorité belge de la concurrence. La décision prise les concernant avait consisté à leur octroyer (également) par une loi² des droits de pension à la charge du Trésor public.

Par ailleurs, la proposition de loi renvoie à l'avis rendu par le Conseil d'État³ au sujet du projet de loi qui visait à instaurer des droits de pension à la charge du Trésor public pour les mandataires de l'Autorité belge de la concurrence. Le passage suivant de cet avis est important :

« Il faudra veiller au regard du principe d'égalité garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution à ce qu'il n'y ait pas d'autres mandataires auprès de services publics qui se trouvent dans des circonstances analogues et ne peuvent pas non plus faire valoir un droit à une pension du secteur public au motif qu'ils ne peuvent pas être considérés comme nommés à titre définitif, ou qu'une disposition légale prévoyant explicitement le paiement d'une pension à charge du Trésor public fait défaut. Il est douteux qu'un comportement attentiste puisse purement et simplement être admis à cet égard, comme le délégué le laisse entendre, dès lors qu'une lacune dans la législation peut également constituer une violation du principe d'égalité. »

Le Conseil d'État formule de nouveau cette remarque dans son avis relatif à la présente proposition de loi⁴ et ajoute :

« Pareille observation peut être réitérée en l'espèce.

Le législateur vérifiera par conséquent qu'il n'y a pas d'autre(s) lacune(s) analogue(s) à combler que celles visées par la proposition à l'examen. »

En d'autres termes, le Conseil d'État indique clairement que, pour respecter le principe d'égalité garanti par la Constitution, la proposition de loi à l'examen doit assurément aboutir à l'octroi d'une pension de fonctionnaire aux mandataires visés. Il souligne en outre que le législateur doit activement vérifier s'il existe encore d'autres mandats similaires qui restent privés du droit à une pension de fonctionnaire.

3 Estimation

Pour estimer les dépenses nouvelles ou la diminution de recettes qui pourraient résulter de l'adoption de la présente proposition de loi, la Cour des comptes s'appuie sur un calcul réalisé par le Service fédéral des pensions (SFP).

3.1 CCSP : assimilation des services prestés dans le cadre de leur mandat par les membres du bureau nommés à titre définitif

Le bureau du CCSP est composé de quatre membres permanents travaillant à temps plein qui ne sont pas nommés à titre définitif en leur qualité de membre. La durée de leur mandat est de cinq ans et celui-ci peut être prorogé au maximum deux fois. Les mandats des membres du bureau du CCSP ne sont pas comparables aux mandats classiques visés à l'article 8 de la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques. Aussi est-il nécessaire de calculer une pension de

² Loi du 25 septembre 2022 modifiant le livre IV du code de droit économique en ce qui concerne la pension des mandataires de l'Autorité belge de la concurrence.

³ Conseil d'État, avis n° 70.007/1 du 30 septembre 2021.

⁴ Chambre, 23 décembre 2024, DOC 56 0459/002, Avis du Conseil d'État n° 77 239/2 du 19 décembre 2024. Les auteurs de la proposition de loi à l'examen ont entre-temps déposé sept amendements qui donnent suite notamment aux observations techniques formulées par le Conseil d'État (Chambre, 17 janvier 2025, DOC 56 0459/003).

fonctionnaire distincte, liée uniquement à ce mandat. Le SFP utilise à cette fin la méthodologie et les hypothèses suivantes :

- Les services prestés dans le cadre de leur mandat par les membres susmentionnés du bureau du CCSP sont soumis au régime de pension à la charge du Trésor public.
- L'assimilation s'applique aux mandats entamés à partir du 9 janvier 2019 (effet rétroactif).
- Les données de base pour le calcul sont celles des quatre premiers membres permanents du bureau (dont le mandat était en cours au 24 juillet 2019), nés en 1953, 1962, 1977 et 1979.
- Dans l'estimation de la pension de fonctionnaire, le mandat – par individu – est limité à cinq ans (c'est-à-dire sans prorogation). À la fin de chaque période de cinq ans, une simulation basée sur quatre nouveaux membres ayant exactement cinq ans de moins que les mandataires sortants est réalisée.
- Le traitement barémique afférent au mandat est utilisé pour le calcul.
- La date de prise de cours de la pension de retraite est déterminée en fonction de l'âge légal de la pension (65 ans jusqu'en 2024, 66 ans jusqu'en 2029 et 67 ans à partir de 2030).
- L'espérance de vie est prise en compte en fonction de la date légale de la pension (chiffres 2023 de Statbel⁵).
- Le traitement lié au mandat doit être soumis à une retenue de 7,5 % destinée au SFP au titre de contribution personnelle au financement des pensions. Cette retenue est incluse comme recette supplémentaire dans la présente estimation budgétaire. Les montants négatifs qui figurent dans le tableau 1 impliquent que ces recettes supplémentaires estimées pour la période concernée sont supérieures au coût supplémentaire estimé des pensions.

Sur la base de cette méthodologie et de ces hypothèses, le SFP estime le coût pour le CCSP de la manière suivante :

Tableau 1 – Incidence budgétaire de la proposition de loi (par année ou période et cumulée, en milliers d'euros, à prix constants de février 2025) - CCSP

	2019 – 2025	2026	2027	2028	2029	2030	2040	2050	2060
Recettes	219	35	35	35	35	35	35	35	35
Dépenses	25	10	10	24	29	29	54	93	132
Incidence	-195	-25	-25	-12	-6	-6	19	58	97
Montant cumulé	-195	-220	-245	-257	-263	-269	-195	161	918

Source : estimation du service d'études financières et statistiques du SFP

3.2 IFDH : assimilation du mandat de directeur aux membres du personnel nommés à titre définitif et mise des pensions à la charge du Trésor public

Dans la proposition de loi, les services prestés dans le cadre de son mandat par le directeur de l'IFDH sont soumis au régime de pension des agents de l'État (à la charge du Trésor public). La durée du mandat est à chaque fois de six ans. Les services prestés avant d'entamer le mandat et qui sont admissibles pour une pension de fonctionnaire pourront être pris en compte dans la même pension de fonctionnaire que celle se rapportant aux services prestés dans le cadre dudit mandat. De plus, le personnel statutaire ordinaire, pour lequel il n'existait pas de base légale jusqu'à présent, bénéficiera lui aussi d'une pension de retraite comme le prévoit la loi générale du 21 juillet 1844. Pour calculer la charge de pension supplémentaire, le SFP applique la méthodologie et les hypothèses suivantes :

⁵ Direction générale Statistique – Statistics Belgium du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie.

- La date d'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} juillet 2019 (effet rétroactif). Elle correspond à la date de création de l'IFDH et donc à la première date à partir de laquelle des services ont pu être prestés.
- Le calcul utilise les données de base du personnel (statutaire) qui figurent dans la déclaration Capelo⁶ (3^e trimestre 2023) :
 - le mandat du directeur, qui a débuté le 1^{er} février 2021 (cf. arrêté de nomination) ;
 - les neuf autres membres du personnel nommés à titre définitif de l'IFDH depuis 2021/2022.
- Dans l'estimation de la pension de fonctionnaire, la durée du mandat du directeur est limitée à six ans (c'est-à-dire sans prorogation du mandat). À la fin de chaque période de six ans, une simulation basée sur un nouveau directeur (alternance h/f) ayant exactement six ans de moins que le mandataire sortant est réalisée.
- Le traitement barémique afférent au mandat est utilisé pour calculer le coût de la pension de ce directeur.
- Pour ce qui concerne les neuf autres membres du personnel nommés à titre définitif, qui sont encore relativement jeunes, le SFP suppose qu'ils resteront à l'IFDH jusqu'à la fin de leur carrière. À chaque départ à la retraite, le SFP réalise une simulation basée sur un nouveau recrutement statutaire (= cadre du personnel stable). Le traitement de référence qui sert à calculer leur pension de fonctionnaire est égal au traitement barémique (3^e trimestre 2023 de la déclaration DmfA) augmenté de 15.000 euros⁷. La date de prise de cours de la pension de retraite est déterminée en fonction de l'âge légal de la pension (65 ans jusqu'en 2024, 66 ans jusqu'en 2029 et 67 ans à partir de 2030).
- L'espérance de vie est prise en compte en fonction de la date légale de la pension (chiffres 2023 de Statbel).
- Tous les traitements (y compris celui lié au mandat) doivent être soumis à une retenue de 7,5 % destinée au SFP au titre de contribution personnelle au financement des pensions. Cette retenue est incluse comme recette supplémentaire dans la présente estimation budgétaire. Les montants négatifs qui figurent dans le tableau 2 impliquent que ces recettes supplémentaires estimées pour la période concernée sont supérieures au coût supplémentaire estimé des pensions.

Sur la base de cette méthodologie et de ces hypothèses, le SFP estime le coût pour l'IFDH de la manière suivante :

Tableau 2 – Incidence budgétaire de la proposition de loi (par année ou période et cumulée, en milliers d'euros, à prix constants de février 2025) - IFDH

	2019 – 2025	2026	2027	2028	2029	2030	2040	2050	2060
Recettes	366	87	87	87	87	87	87	88	87
Dépenses	0	0	0	4	14	14	28	123	582
Incidence	-366	-87	-87	-83	-73	-73	-59	35	495
Montant cumulé	-366	-453	-540	-623	-696	-769	-1.424	-1.594	1.917

Source : estimation du service d'études financières et statistiques du SFP

⁶ Capelo, qui est l'abréviation de « Carrière publique électronique – Elektronische loopbaan overheid », est une base de données qui collecte et gère les données de carrière électroniques du personnel des services publics. Elle est alimentée notamment par les déclarations trimestrielles.

⁷ Le SFP a précisé, à la demande de la Cour des comptes, que ce montant résulte d'une hypothèse : il a été fixé forfaitairement en fonction du montant attendu de la pension de retraite des personnes concernées au terme d'une carrière complète de fonctionnaire.

3.3 Médiateurs fédéraux : assimilation des mandats de directeur, d'administrateur et d'auditeur-coordonateur

Aux termes de la proposition de loi, les mandats de directeur, d'administrateur et d'auditeur-coordonateur au sein du Collège des médiateurs fédéraux seraient assimilés à une nomination à titre définitif. Ces mandats (d'une durée de quatre ans) sont comparables aux mandats classiques visés à l'article 8 de la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques. Les services prestés par les médiateurs fédéraux dans le cadre de leur mandat seront ainsi soumis au régime de pension des agents de l'État à la charge du Trésor public. Les services prestés avant d'entamer le mandat et qui sont admissibles pour une pension de fonctionnaire pourront être pris en compte dans la même pension de fonctionnaire que celle se rapportant aux services prestés dans le cadre dudit mandat. Pour calculer la charge de pension supplémentaire, le SFP utilise la méthodologie et les hypothèses suivantes :

- L'assimilation s'appliquerait aux mandats entamés à partir du 1^{er} avril 1999 (effet rétroactif). Cependant, le SFP ne dispose pas d'informations sur les mandataires d'avant 2019 et ne peut donc pas les inclure dans l'estimation. Il s'agit de six mandataires (connus au 24 mai 2023) auxquels un mandat de directeur, d'administrateur ou d'auditeur-coordonateur est octroyé. Les données personnelles et salariales ont été communiquées au SFP par l'administration du Médiateur fédéral⁸.
- Tous les membres du personnel visés avaient déjà été désignés dans une fonction statutaire avant d'entamer le mandat. Le SFP calcule dès lors l'incidence sur la pension de fonctionnaire en se basant sur la partie du traitement qui découle de l'exercice de ce mandat. Il obtient celle-ci en calculant la différence entre le traitement actuellement lié au mandat et le dernier traitement perçu avant le début du mandat. Le SFP calcule le traitement de référence (sur 10 ans) en tenant compte du traitement lié au mandat pendant quatre ans et en partant de l'hypothèse que le mandat est attribué au cours des dix dernières années de la carrière.
- Le mandat est limité à quatre ans (sans prorogation). Pour chaque mandataire, le SFP réalise une simulation basée sur l'entrée en fonction d'un successeur au moment où le « premier » mandat de quatre ans se termine, ce successeur étant exactement quatre ans plus jeune que le mandataire sortant. Cela permet de tenir compte des nouveaux mandats dans le futur (flux entrant à un niveau constant).
- La date de prise de cours de la pension de retraite est déterminée en fonction de l'âge légal de la pension (65 ans jusqu'en 2024, 66 ans jusqu'en 2029 et 67 ans à partir de 2030).
- L'espérance de vie est prise en compte en fonction de la date légale de la pension (chiffres 2023 de Statbel).
- Tous les traitements (y compris ceux liés au mandat) doivent être soumis à une retenue de 7,5 % destinée au SFP au titre de contribution personnelle au financement des pensions. Cette retenue est incluse comme recette supplémentaire dans la présente estimation budgétaire. Les montants négatifs qui figurent dans le tableau 3 impliquent que ces recettes supplémentaires estimées pour la période concernée sont supérieures au coût supplémentaire estimé des pensions.

⁸ À savoir : le numéro national, la date de début et de fin du mandat, le montant du traitement avant et pendant le mandat.

Sur la base de cette méthodologie et de ces hypothèses, le SFP estime le coût pour le Collège des médiateurs fédéraux de la manière suivante :

Tableau 3 – Incidence budgétaire de la proposition de loi (par année ou période et cumulée, en milliers d'euros, à prix constants de février 2025) – Collège des médiateurs fédéraux

	2019 – 2025	2026	2027	2028	2029	2030	2040	2050	2060
Recettes	48	9	9	9	9	9	9	9	9
Dépenses	0	0	0	4	13	13	56	122	150
Incidence	-48	-9	-9	-5	3	4	47	113	141
Montant cumulé	-48	-57	-66	-71	-68	-64	164	1.010	2.311

Source : estimation du service d'études financières et statistiques du SFP

3.4 Remarque relative aux recettes supplémentaires générées par les cotisations de pension

La Cour des comptes a analysé la méthodologie utilisée par le SFP pour réaliser les estimations susmentionnées. Elle remet en question les « recettes supplémentaires » qui résultent des cotisations de pension de 7,5 % retenues sur les composantes du traitement dans chacune des trois catégories. Elle estime que des cotisations de pension de 7,5 % sont actuellement déjà prélevées sur les composantes du traitement concernées. Cependant, si ces cotisations sont retenues dans le cadre du régime des travailleurs salariés, elles sont versées à la Gestion globale de l'Office national de sécurité sociale⁹ et non au SFP. Ainsi, l'octroi par une loi d'un droit de pension dans le régime des fonctionnaires n'entraînerait pas de recettes supplémentaires dans le budget fédéral.

Le SFP a reconnu que son approche est susceptible de donner une image déformée des coûts supplémentaires qu'engendrerait la proposition de loi, mais il a indiqué qu'il ne savait pas, au moment où l'estimation a été réalisée, si des cotisations personnelles de 7,5 % étaient retenues sur les traitements (liés à l'exercice de mandats). Il a donc supposé que ce n'était pas le cas.

Le SFP a précisé, sur la base des informations émanant des trois institutions concernées, que les cotisations de pension de 7,5 % dues sur les traitements (liés à l'exercice de mandats) dans le cadre du régime des fonctionnaires auraient entre-temps été perçues, et il est parti du principe, mais sans en avoir la certitude, que ces retenues lui avaient déjà été versées. La Cour des comptes renvoie à cet égard aux constatations antérieures exposées dans son rapport d'audit concernant la prise en considération de suppléments de traitement dans le calcul de la pension de fonctionnaire¹⁰.

4 Conclusion

La SFP a estimé que l'adoption de la proposition de loi DOC 56 0459/001 du 5 novembre 2024 entraînerait initialement une diminution des dépenses de 609.000 euros. Cette réduction s'amenuiserait ensuite progressivement pour laisser place à un surcoût annuel (seulement) peu

⁹ Dans le régime des travailleurs salariés, tant les travailleurs que les employeurs sont tenus de verser des cotisations à l'ONSS. Jusqu'en 1994, ces cotisations étaient fixées séparément pour chaque branche. L'ONSS versait aux différents organismes parastataux le pourcentage destiné à la (aux) branche(s) relevant de leur gestion (le produit des taux de cotisations sectoriels « propres »). Depuis le 1^{er} janvier 1995, une « gestion financière globale » est cependant en vigueur. Dans le cadre de celle-ci, l'ONSS « globalise » les moyens financiers alloués à la sécurité sociale des travailleurs salariés (cotisations, subventions de l'État, financement alternatif) et les répartit entre les organismes qui y ont droit en fonction de leurs besoins de trésorerie.

¹⁰ *Suppléments de traitement dans le calcul de la pension de fonctionnaire*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, janvier 2022, chapitre 3, p. 21 -25, www.courdescomptes.be.

avant 2040, lequel atteindrait finalement 733.000 euros en 2060. La proposition de loi ne générerait un surcoût cumulé qu'après 2050 ; celui-ci s'élèverait à 5,1 millions d'euros en 2060.

Tableau 4 – Incidence budgétaire de la proposition de loi (par année ou période et cumulée, en milliers d'euros, à prix constants de février 2025) – montant total

	2019 – 2025	2026	2027	2028	2029	2030	2040	2050	2060
Montant annuel	-	-121	-121	-100	-76	-75	7	206	733
Montant cumulé	-609	-730	-851	-951	-1.027	-1102	-1.455	-423	5.146

Source : estimation du service d'études financières et statistiques du SFP

La Cour des comptes estime qu'il est plus prudent, pour les raisons mentionnées au point 3.4, de ne pas tenir compte des recettes supplémentaires (fictives) qu'engendrerait la retenue des cotisations de pension. Le tableau 5 présente l'évolution des dépenses supplémentaires annuelles dans ce cas¹¹ ; il fait apparaître un surcoût supérieur au montant estimé par le SFP (voir ci-dessus).

Tableau 5 – Incidence budgétaire de la proposition de loi (par année ou période, en milliers d'euros, à prix constants de février 2025) – montant total, ne tenant pas compte de recettes supplémentaires (fictives)

	2019 – 2025	2026	2027	2028	2029	2030	2040	2050	2060
Montant annuel	25	10	10	32	56	56	138	338	864

Source : estimation du service d'études financières et statistiques du SFP

La Cour des comptes souligne qu'il ressort de l'avis du Conseil d'État que cette proposition de loi doit absolument aboutir à l'octroi d'une pension de fonctionnaire aux mandataires visés, de manière à respecter le principe d'égalité garanti par la Constitution. Le Conseil d'État attire toutefois l'attention sur le fait que le législateur doit vérifier activement s'il existe encore d'autres mandats analogues qui ne donnent pas droit, à tort, à une pension de fonctionnaire.

¹¹ La Cour des comptes n'a pas été en mesure de calculer un montant cumulé, car le SFP ne lui a pas fourni de données détaillées pour les périodes 2030-2040, 2040-2050 et 2050-2060.