

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

6 avril 2011

PROPOSITION DE LOI

modifiant le Code judiciaire, en ce qui concerne la durée et l'indemnité forfaitaire d'une fonction publique exercée par des magistrats auprès d'une institution internationale, supranationale ou étrangère

(déposée par MM. Dirk Van der Maelen et David Geerts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

6 april 2011

WETSVOORSTEL

tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek wat betreft de duurtijd van een openbaar ambt bij internationale, supranationale of buitenlandse instellingen door magistraten en de forfaitaire vergoeding ervan

(ingediend door de heren Dirk Van der Maelen en David Geerts)

RÉSUMÉ

Selon les auteurs, il n'existe pas dans notre législation de cadre correct en ce qui concerne la participation de magistrats belges à des missions à l'étranger. C'est ainsi que le durée maximale de six ans pour l'exercice, par des magistrats, d'une fonction publique auprès d'une institution internationale, supranationale ou étrangère ne permet pas d'acquérir une expérience suffisante pour briguer une fonction supérieure. Cette proposition de loi vise dès lors à augmenter la durée maximale actuelle.

En outre, rien n'est réglé en ce qui concerne les indemnités, de sorte que celles-ci dépendent d'une négociation individuelle entre le magistrat en question et le SPF Justice. Dans ce domaine aussi, cette proposition de loi entend fixer une réglementation.

SAMENVATTING

Volgens de indieners ontbreekt in onze wetgeving een degelijk kader voor deelname van Belgische magistraten aan buitenlandse opdrachten. Zo maakt een maximumtermijn van zes jaar voor het vervullen van een openbaar ambt bij internationale, supranationale of buitenlandse instellingen door magistraten, het onmogelijk om voldoende ervaring op te bouwen om mee te dingen naar een topfunctie. Dit voorstel wil de huidige maximale duurtijd dan ook opheffen.

Bovendien is niets geregeld omtrent vergoedingen waardoor deze afhankelijk zijn van een individuele onderhandeling tussen de betreffende magistraat en de FOD Justitie. Ook hiervoor wil dit wetsvoorstel een regeling treffen.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales — Groen
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
VB	:	Vlaams Belang
cdH	:	centre démocrate Humaniste
LDD	:	Lijst Dedecker
INDEP-ONAFH	:	Indépendant - Onafhankelijk

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>	
DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Questions et Réponses écrites	QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)	CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
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: couverture blanche; COM: couverture saumon)	CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
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)

<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>		<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	
<i>Commandes:</i>		<i>Bestellingen:</i>	
Place de la Nation 2		Natieplein 2	
1008 Bruxelles		1008 Brussel	
Tél.: 02/ 549 81 60		Tel.: 02/ 549 81 60	
Fax: 02/549 82 74		Fax: 02/549 82 74	
www.lachambre.be		www.dekamer.be	
e-mail: publications@lachambre.be		e-mail: publicaties@dekamer.be	

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Par le passé, le gouvernement belge s'est à plusieurs reprises engagé à participer à des missions "civiles" comme celles au Kosovo, en Afghanistan, en Irak, dans les territoires palestiniens, etc., mises sur pied dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE.

Concrètement, cette participation se traduit par l'envoi de personnel non militaires dans les régions précitées. Ce personnel civil est composé de policiers, de magistrats ou d'autres experts (généralistes) qui peuvent contribuer par exemple au développement ou à la consolidation de "l'état de droit" dans de jeunes démocraties ou, du moins, des démocraties vulnérables.

Cette tendance étant neuve, tous les services publics ne disposent pas du cadre législatif nécessaire ni/ou d'un cadre législatif adapté pour pouvoir y réagir pleinement, ni pour pouvoir servir pleinement les intérêts de la Belgique.

Historiquement, c'est la police fédérale qui est la mieux équipée pour détacher du personnel. Il existe non seulement, pour cela, un cadre législatif transparent et simple, au sein de la police fédérale, mais aussi une cellule spécifique qui peut assurer un soutien complet (logistique et autre) aux collaborateurs détachés (ainsi qu'aux membres de leurs familles restés sur place).

Le SPF Justice est en retard sur de nombreux fronts, et donc y compris sur celui-là.

Le cadre législatif relatif à l'envoi de magistrats dans le cadre de missions civiles se limite à un seul article du Code judiciaire, lequel se borne par ailleurs à fixer la durée maximale de ces missions. Nous estimons que cela a des conséquences très contreproductives.

Rien n'étant réglé en matière de rémunération, tout dépend d'une négociation individuelle entre le magistrat concerné et le SPF Justice... Il se dit qu'une réglementation légale serait en cours d'élaboration, mais les rumeurs à ce sujet circulent déjà depuis un moment sans le moindre résultat jusqu'à présent.

Au sein du SPF Justice, il y a, en tout et pour tout, trois fonctionnaires, relevant directement au président du Comité de direction, qui essaient de faire pour un mieux, sans moyens, à cet égard.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De Belgische regering heeft zich in het verleden meermaals geëngageerd om deel te nemen aan "civiele" missies, zoals deze in Kosovo, Afghanistan, Irak, de Palestijnse gebieden, ..., welke worden opgezet in het kader van het Europese *Common Foreign and Security Policy* (CFSP).

Concreet vertaalt zich dit door het uitsenden van niet-militairen naar voormelde regio's. Dit civiel personeel is dan samengesteld uit politiemensen, magistraten of andere experts (generalisten) die kunnen bijdragen aan bijvoorbeeld de uitbouw of versterking van de "rechtstaat" in jonge, minstens kwetsbare democratieën.

Deze trend is nieuw. Het gevolg daarvan is dat niet alle overheidsdiensten over het nodige en/ of aangepaste wetgevende kader beschikken om hierop ten volle te kunnen inspelen, noch om de Belgische belangen volop te kunnen dienen.

Historisch gezien is de Federale Politie het beste uitgerust om personeel uit te sturen. Ter zake is er niet alleen een transparant en eenvoudig hanteerbaar wetgevend kader, binnen de Federale Politie bestaat er tevens een specifieke cel die volop ondersteuning (logistiek en andere) kan geven aan uitgezonden medewerkers (en hun achtergebleven familie).

De FOD Justitie hinkt op vele fronten achterop, en dus ook op dit front.

Het wetgevend kader voor het uitzenden van magistraten naar civiele missies is gelimiteerd tot 1 artikel van het Gerechtelijk Wetboek, dat zich tevens louter beperkt tot het vaststellen van de maximumduur van dergelijke uitzendingen. De consequenties ervan zijn naar onze mening sterk contraproductief.

Omtrent de verloning is niets geregeld, waardoor alles afhankelijk is van een individuele onderhandeling tussen de betreffende magistraat en de FOD Justitie... Weliswaar zou er gewerkt worden aan een wettelijke regeling, maar de geruchten daaromtrent doen al een ganse tijd de ronde zonder enig resultaat tot vandaag.

Binnen de FOD Justitie zijn er welgeteld 3 ambtenaren, rechtstreeks ressorterend onder de voorzitter van het Directiecomité, die er, zonder middelen, het beste proberen van te maken.

La réglementation légale concernant l'envoi de magistrats dans le cadre de missions PESC figure à l'article 308 du Code judiciaire. Cet article s'énonce comme suit: *"Les magistrats de l'ordre judiciaire visés à l'article 58bis peuvent être autorisés par le Roi, sur l'avis du chef de corps ou du magistrat dont ils dépendent hiérarchiquement, à accomplir des missions auprès d'institutions supranationales, internationales ou étrangères."*

L'autorisation vaut pour un an. À la demande de l'organisation internationale, supranationale ou étrangère et du magistrat, ce terme est prorogé chaque fois pour des périodes d'un an au plus, sans que la durée totale du congé puisse excéder six ans. Si, à l'expiration du congé, l'intéressé n'a pas repris ses fonctions dans l'ordre judiciaire, il est réputé démissionnaire. (...)"

À cet égard, il s'avère que le SPF Justice a déjà admis que le délai maximal de six ans fixé par la loi doit être calculé *par mandat séparé* et non sur l'ensemble de la carrière. Cette interprétation est toutefois contestable, d'autant que la dérogation unique accordée a été dictée par des considérations politiques.

Il reste à voir ce que diront plus tard les services des pensions, par exemple, de cette interprétation.

Il convient de souligner que cet article du Code n'est pas applicable à tous les magistrats ni à toutes les institutions non belges. Les magistrats qui siègent au nom de la Belgique au sein d'EUROJUST à La Haye ne relèvent pas de cette réglementation, étant donné qu'une législation distincte avait été élaborée à l'époque pour EUROJUST. Cette législation ne s'applique pas non plus au (seul) magistrat de liaison de la Belgique à l'étranger (Maroc). Là aussi, une réglementation distincte prévoit qu'en théorie, ce magistrat pourra également travailler à l'étranger jusqu'à l'âge de la pension sans devoir se préoccuper de son statut de magistrat.

Une adaptation de l'article 308 du Code judiciaire est donc souhaitable pour les raisons suivantes:

1° il n'existe aucune raison objective de faire une distinction entre les différentes missions effectuées par des magistrats à l'étranger. Si l'une peut être perçue comme plus ou moins attrayante que l'autre, elle n'en est pas plus importante pour autant. De par son engagement avoué en faveur des missions de la PESC, la Belgique a d'ailleurs implicitement souligné l'importance des missions civiles;

De wettelijke regeling voor het uitzenden van magistraten naar CFSP-missies is terug te vinden in artikel 308 Gerechtelijk Wetboek. Dit artikel bepaalt: *"De magistraten van de rechterlijke orde, bedoeld in artikel 58bis, kunnen door de Koning, op advies van de korpschef, of de magistraat aan wie zij hiërarchisch ondergeschikt zijn, gemachtigd worden om opdrachten te vervullen bij supranationale, internationale of buitenlandse instellingen."*

De vergunning geldt voor één jaar. Op verzoek van de supranationale, internationale of buitenlandse instelling en van de magistraat wordt deze termijn ten hoogste met één jaar verlengd zonder dat de totale duur van het verlof zes jaar mag overschrijden. Heeft de betrokkene na het verstrijken van het verlof zijn ambt in de rechterlijke orde niet weder opgenomen, dan wordt hij als ontslagnemend beschouwd.(...)"

Ter zake blijkt de FOD Justitie reeds te hebben aanvaard dat de maximum termijn van zes jaar zoals door de wet gesteld per afzonderlijk mandaat dient gerekend te worden en dus niet over de ganse duur van de loopbaan. Deze interpretatie is echter voor betwisting vatbaar en de eenmalige toegestane afwijking blijkt daarenboven te zijn ingegeven door politieke overwegingen.

Het valt af te wachten wat later bijvoorbeeld de pensioendiensten zullen zeggen van deze interpretatie.

Er dient te worden onderstreept dat dit wetsartikel niet van toepassing is op alle magistraten of op alle niet-Belgische instellingen. De magistraten die namens België zitting hebben in EUROJUST in Den Haag vallen niet onder deze regeling, vermits voor EUROJUST destijds een aparte wetgeving werd uitgevaardigd. Deze wetgeving geldt evenmin voor de (enige) verbindingsmagistraat die België in het buitenland (Marokko) heeft. Ook daar geldt een aparte regeling waardoor, in theorie, ook deze magistraat tot aan zijn pensioenleeftijd in het buitenland kan werken zonder zich te moeten bekommeren om zijn statuut van magistraat.

Er zijn dan ook redenen waarom een aanpassing van het artikel 308 Ger. Wetboek wenselijk is:

1° er zijn geen objectieve redenen om een onderscheid te maken tussen de verschillende buitenlandse opdrachten die door magistraten worden verricht. De ene is misschien minder/meer sexy dan de andere, maar daarom niet minder belangrijk. Door zijn uitgesproken engagement ten overstaan van CFDP-missies heeft België trouwens impliciet het belang van opdrachten in civiele missies onderstreept;

2° Il faut noter par ailleurs que si elle souhaite réellement concrétiser son engagement en matière de missions PESC, la Belgique a tout intérêt à détacher des candidats de qualité, capables de rivaliser avec d'autres candidats qui, dans leur pays d'origine, ne sont généralement pas liés par une telle durée maximale.

Cela signifie que la Belgique doit faire en sorte que les magistrats belges qui y sont disposés aient la possibilité de faire carrière à l'étranger, sans être gênés par des tracasseries liées à la carrière en Belgique. À l'heure actuelle, il existe certainement un groupe de magistrats qui sont prêts à se lancer dans une mission internationale mais qui, en définitive, y renoncent, faute de perspective de carrière, et parce qu'une absence temporaire à l'étranger a souvent une incidence négative sur la carrière en Belgique.

Il n'est pas rare que de telles missions à l'étranger suscitent une certaine jalousie chez les collègues du même corps, ce qui vaut aux magistrats "missionnés", à lever au retour, d'être désignés pour des missions/tâches moins agréables au sein du corps. Les responsabilités que l'on assumait avant le départ sont perdues et nécessairement redistribuées entre les collègues. Reconquérir, après son retour, ce portefeuille ainsi perdu n'est pas une sinécure.

La limitation dans le temps des missions effectuées à l'étranger dans le cadre de la PESC a également une incidence très négative sur la nature des fonctions auxquelles les autorités belges peuvent aspirer dans le cadre de ce genre de mission. Très souvent, les très hautes fonctions dans le cadre de telles missions sont confiées à des candidats issus des grands acteurs européens. La qualité de ces candidats n'est généralement pas meilleure que celle des candidats belges. L'État membre concerné est plus performant parce qu'il fournit parfois aussi un gros contingent de "piétaille". Si la Belgique veut prendre part à la répartition des hauts postes — juridiques — dans le cadre d'une mission, elle doit être en mesure de présenter des candidats nettement meilleurs que ceux des grands pays européens. Ce degré de qualité n'est possible que si l'on peut proposer des gens ayant beaucoup d'expérience.

Le système actuel empêche les magistrats belges de véritablement concourir pour une haute fonction dès lors qu'au moment où ils ont accumulé suffisamment d'expérience, ils ne peuvent plus être envoyés en mission (compte tenu du délai maximum précité de six ans). Ce faisant, la Belgique se sabote elle-même.

2° er dient eveneens op te worden gewezen dat België, indien het echt gestalte wil geven aan zijn engagement inzake CFDP-missies, er belang bij heeft om waardevolle kandidaten uit te sturen die kunnen wedijveren met andere kandidaten die in hun land van oorsprong meestal niet gebonden zijn door dergelijke maximumduur.

Dit betekent dat België er dient voor te zorgen dat de Belgische magistraten, die daartoe bereid zijn, de kans krijgen om een buitenlandse carrière op te bouwen die niet geremd wordt door binnenlandse carrièrebeslommeringen. Momenteel is er zeker een groep van magistraten bereid om een eerste stap te wagen naar een buitenlandse opdracht maar hiervan finaal afziet omdat er geen echt carrièreperspectief is en omdat een tijdelijke buitenlandse afwezigheid vaak een negatieve impact heeft op de binnenlandse carrière.

Niet zelden geven dergelijke opdrachten in het buitenland tevens aanleiding tot een zekere afgunst bij de collega's van hetzelfde corps wat resulteert, bij terugkeer, in de aanwijzing tot minder aangename opdrachten/taken binnen het corps. De verantwoordelijkheden die men had voor het vertrek gaan verloren en worden noodzakelijkerwijze herverdeeld onder de collega's. Het terug veroveren, na terugkeer, van die verloren gegane portefeuille is geen evidentie.

De beperking in de tijd van de buitenlandse CFSP-opdrachten heeft eveneens een zeer negatieve invloed op de aard van de functies binnen een missie waarop de Belgische overheid kan focussen. Heel vaak worden de absolute topfuncties binnen dergelijke missies toegewezen aan kandidaten van de grote Europese spelers. De kwaliteit van deze kandidaten is meestal niet beter dan hetgeen door België wordt aangeleverd. De slagkracht van de betreffende lidstaat is groter omdat deze ook, soms, een groot contingent "voetvolk" leveren. Indien België een voet tussen de deur wil krijgen bij de verdeling van de hoge — juridische — posten binnen een missie, moet het in staat zijn om kandidaten voor te dragen die veel beter zijn dan hetgeen de grote Europese landen leveren. Die kwaliteit kan er enkel komen indien mensen met veel ervaring kunnen worden voorgesteld.

Door de huidige regeling kunnen Belgische magistraten nooit echt meedingen voor een topfunctie gezien zij, op het ogenblik dat ze voldoende ervaring hebben opgebouwd, niet langer kunnen worden uitgezonden (gelet op de bedoelde maximumtermijn van zes jaar). België snijdt zich derhalve in de eigen vingers.

Il est possible de remédier à la problématique décrite ci-dessus en supprimant le délai maximum de six ans.

Il convient également d'élaborer un régime pécuniaire.

Afin d'activer quelque peu l'élaboration d'un arrêté royal relatif aux indemnités forfaitaires et aux conditions d'octroi dont elles sont assorties, des magistrats dans le cadre de telles missions, on peut décider en attendant que le régime financier visé dans l'arrêté royal du 11 juillet 2002 (applicable à la police fédérale) relatif au cadre des officiers, s'applique également aux magistrats.

Aan de hierboven beschreven problemen kan worden verholpen door de maximumtermijn van 6 jaar af te schaffen.

Tevens dient een regeling te komen voor de verloning.

Teneinde enige vaart te zetten achter het opstellen van een koninklijk besluit omtrent de forfaitaire vergoedingen en de toekenningsvoorwaarden waaraan deze gekoppeld zijn, van magistraten in dergelijke missies, kan in afwachting gesteld worden dat de financiële regeling bedoeld in het koninklijk besluit van 11 juli 2002 (van toepassing op de Federale Politie) met betrekking tot het officierenkader, ook toepasselijk is op magistraten.

Dirk VAN DER MAELEN (sp.a)
David GEERTS (sp.a)

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

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

Art. 2

Dans l'article 308, alinéa 2, du Code judiciaire, les mots, "sans que la durée totale du congé puisse excéder six ans" sont abrogés.

Art. 3

Le Roi fixe les indemnités forfaitaires et les conditions d'octroi dont elles sont assorties, des magistrats autorisés à accepter des fonctions publiques auprès d'une institution internationale, supranationale ou étrangère.

Dans l'attente, l'arrêté royal du 11 juillet 2002 fixant les conditions d'octroi d'une indemnité forfaitaire aux membres du personnel des services de police qui participent à des opérations à caractère humanitaire ou de police patronnées par un ou des organisme(s) international(aux) ainsi qu'à certaines opérations pour les besoins des forces armées est d'application.

1^{er} mars 2011

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

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

Art. 2

In artikel 308, tweede lid van het Gerechtelijk Wetboek worden de woorden "zonder dat de totale duur van het verlof zes jaar mag overschrijden" geschrapt.

Art. 3

De Koning bepaalt de forfaitaire vergoedingen en de toekenningsvoorwaarden, van de magistraten gemachtigd om een openbaar ambt te aanvaarden bij internationale, supranationale of buitenlandse instellingen.

In afwachting hiervan is het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende vaststelling van de toekenningsvoorwaarden van een forfaitaire vergoeding toegekend aan de personeelsleden van de politiediensten die deelnemen aan humanitaire of politieoperaties onder het gezag van één of meerdere internationale instellingen alsook aan bepaalde operaties ten behoeve van de strijdkrachten, van toepassing.

1 maart 2011

Dirk VAN DER MAELEN (sp.a)
David GEERTS (sp.a)