

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

3 OCTOBRE 2011

Proposition de résolution visant à renforcer le cadre normatif applicable à tout membre du personnel d'un service public fédéral amené à se déplacer et à séjourner dans l'exercice de ses fonctions à l'étranger

(Déposée par M. Jacques Brotchi)

DÉVELOPPEMENTS

S'il est compréhensible et admissible que de hauts fonctionnaires belges entreprennent, moyennant l'autorisation du ministre dont ils dépendent, des déplacements à l'étranger afin de défendre leur candidature à des fonctions internationales prestigieuses, force est de constater qu'un certain flou persiste quant aux modalités d'organisation de ces voyages de services et à l'utilisation des deniers publics qu'ils génèrent.

Les voyages de service au sein de la fonction publique fédérale sont régis par deux arrêtés royaux. Il s'agit de l'arrêté royal du 24 décembre 1964 fixant les indemnités pour frais de séjour des membres du personnel des services publics fédéraux et de l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours. Ces textes ne suffisent visiblement pas ou plus à encadrer cette matière.

En 2006, la Cour des comptes a réalisé un audit de quelques 1 850 voyages de service effectués au cours du premier trimestre 2006. Si elle n'a pas relevé de violation systématique importante des règlements existants, ni de frais excessifs ou d'abus, la Cour a en revanche pointé du doigt un certain nombre de faiblesses du système.

Elle a notamment relevé que les dispositions réglementaires issues des arrêtés royaux précités manquaient non seulement de précision, mais qu'elles

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

3 OKTOBER 2011

Voorstel van resolutie teneinde het normatieve kader voor alle personeelsleden van een federale overheidsdienst die bij de uitoefening van hun functie moeten reizen en in het buitenland verblijven, te verstrengen

(Ingediend door de heer Jacques Brotchi)

TOELICHTING

Hoewel het begrijpelijk en toelaatbaar is dat Belgische topambtenaren met de toelating van de minister van wie ze afhangen, reizen naar het buitenland ondernemen om hun kandidatuur voor prestigieuze internationale functies te verdedigen, dient men toch vast te stellen dat er onduidelijkheid heerst over de regels met betrekking tot de organisatie van deze dienstreizen en het gebruik van overheidsgeld hiervoor.

Dienstreizen binnen het federaal openbaar ambt worden geregeld door twee koninklijke besluiten. Het gaat om het koninklijk besluit van 24 december 1964 tot vaststelling van de vergoedingen wegens verblijfskosten toegekend aan de leden van het personeel der federale overheidsdiensten en om het koninklijk besluit van 18 januari 1965 houdende algemene regeling inzake reiskosten. Deze teksten volstaan duidelijk niet of niet meer als kader van deze aangelegenheid.

In 2006 heeft het Rekenhof een audit doorgevoerd van zo'n 1 850 dienstreizen tijdens het eerste trimester van 2006. Ook al heeft het Hof geen aanzienlijke systematische schending van de bestaande reglementen, buitensporige kosten of misbruiken aan het licht gebracht, toch heeft het gewezen op een aantal zwakke punten in het systeem.

Het Hof heeft met name opgemerkt dat de reglementaire bepalingen van de genoemde koninklijke besluiten niet alleen niet duidelijk genoeg zijn, maar

étaient en plus appliquées de manière disparate selon les ministères, notamment en ce qui concerne l'obligation d'obtenir l'accord préalable du ministre ou de son délégué.

Il paraît pourtant évident que sans le respect de cette indispensable formalité, tout déplacement à l'étranger d'un agent de l'État dans l'exercice de ses fonctions, tout voyage de service est source d'insécurité juridique.

L'autorisation préalable n'est sans doute pas la seule formalité qui ne soit pas scrupuleusement respectée. C'est pourquoi, constatant le flou qui entoure l'organisation de ces voyages de service et les dépenses occasionnées par ces voyages, l'auteur de la présente résolution souhaite inviter le gouvernement à adapter le cadre réglementaire en vigueur afin de le rendre plus précis et d'améliorer le système de suivi et de contrôle interne.

Ces mêmes recommandations avaient déjà été formulées par la Cour des comptes en 2006. Elles sont malheureusement restées lettre morte jusqu'à présent. L'auteur espère qu'au vu des exemples récemment pointés dans les médias, le gouvernement jugera nécessaire de réexaminer plus en profondeur le cadre réglementaire, de bout en bout.

L'auteur insiste cependant sur le fait qu'il n'est pas dans son intention d'empêcher la Belgique de postuler, par le biais de hauts fonctionnaires, à des fonctions au sein d'institutions et d'organismes internationaux.

Les bénéfices indirects de ce type de fonction sont évidemment très importants pour notre pays en termes de représentation, de distinction, de rayonnement international ou encore de coopération.

La Belgique se doit d'encourager ses spécialistes à postuler pour de telles fonctions. Ces candidatures impliquent nécessairement des voyages, des frais particuliers et des activités de lobbying pour se faire connaître auprès de représentants étrangers des organismes auprès desquels la Belgique postule.

Ce type d'activités génère forcément des déplacements à l'étranger ainsi qu'un certain nombre de frais qui doivent pouvoir être pris en charge et assumés politiquement.

Certains organismes imposent d'ailleurs eux-mêmes une procédure très précise, nécessitant d'aller défendre sa candidature et son projet aux quatre coins du monde. N'oublions pas non plus que le candidat belge n'est pas seul en lice et que les représentants des autres pays disposent également d'un budget (parfois bien supérieur) pour promouvoir leur candidature.

dat ze steeds meer op een ongelijke manier worden toegepast al naar gelang van de ministeries, met name wat de verplichting betreft om voorafgaandelijk het akkoord van de minister of zijn afgevaardigde te verkrijgen.

Het lijkt nochtans evident dat zonder de naleving van deze onontbeerlijke formaliteit elke buitenlandse reis van een ambtenaar tijdens de uitoefening van zijn functie en elke dienstreis een bron van rechtsonzekerheid is.

De voorafgaande toelating is wellicht niet de enige formaliteit die niet zorgvuldig werd nageleefd. Gezien de onduidelijkheid rond deze dienstreizen en de uitgaven die eruit voortvloeien, wil de indiener van deze resolutie de regering vragen om het geldende reglementaire kader aan te passen om het duidelijker te maken en het systeem voor *follow-up* en interne controle te verbeteren.

Het Rekenhof had die aanbevelingen reeds in 2006 geformuleerd. Helaas zijn ze tot op heden een dode letter gebleven. De indiener hoopt dat naar aanleiding van de voorbeelden die recent in de media aan bod zijn gekomen, de regering het nodig zal achten om het reglementaire kader opnieuw grondiger te onderzoeken, van a tot z.

De indiener benadrukt echter dat het niet zijn bedoeling is om België te beletten om via topambtenaren te kandideren voor functies binnen internationale instellingen en organisaties.

De indirecte voordelen van dit soort van functie zijn uiteraard zeer belangrijk voor ons land in termen van vertegenwoordiging, aanzien, internationale uitstraling of samenwerking.

België moet zijn specialisten aanmoedigen om voor dergelijke functies te solliciteren. Deze candidaturen impliceren noodzakelijkerwijze reizen, bijzondere onkosten en lobbyactiviteiten om zich bekend te maken bij buitenlandse vertegenwoordigers van de organisaties waar België solliciteert.

Dit soort van activiteiten brengt onvermijdelijk reizen naar het buitenland en een aantal kosten met zich mee die politiek ten laste moeten worden genomen.

Sommige organisaties leggen trouwens zelf een zeer specifieke procedure op, waardoor men zijn kandidatuur en zijn project moet gaan verdedigen in alle hoeken van de wereld. We mogen ook niet vergeten dat de Belgische kandidaat niet de enige is die de strijd aanbindt en dat de vertegenwoordigers van de andere landen eveneens over een budget beschikken (dat soms heel wat groter is) om hun kandidatuur te promoten.

Il semble donc évident qu'à partir du moment où un ministre a autorisé un haut-fonctionnaire à poser sa candidature pour une fonction internationale, l'on donne à ce candidat les moyens d'optimiser ses chances de succès.

La candidature d'un haut fonctionnaire au sein d'un organisme international est un choix politique. Il doit donc être pleinement assumé par le ministre qui a autorisé la candidature.

Pour éviter des dérives ou des abus, il convient d'assurer la plus grande transparence dans la définition des objectifs du voyage de service.

L'élaboration du budget consacré à ce voyage doit également faire l'objet de la plus grande minutie. S'il semble évident qu'un tel voyage ne peut être budgétisé dans ses moindres détails, un certain nombre de frais sont nécessairement prévus à l'avance. C'est certainement le cas pour les frais de voyage et d'hébergement, de même que pour les déplacements. C'est peut-être les cadeaux d'affaire ou les frais de représentation.

Concernant les dépenses qui ne pourraient être estimées à l'avance, il y a lieu de préciser les modalités de justification de ces dépenses, en assurant le meilleur usage des deniers publics.

L'élaboration d'un code de déontologie pourrait être envisagé. Ce code prônerait l'éthique applicable à tout membre du personnel d'un service public fédéral amené à se déplacer à l'étranger dans l'exercice de ses fonctions, notamment dans le cadre de la promotion de sa candidature au sein d'un organe international.

Enfin, des tarifs maximum pourraient être fixés dans toute une série de catégories recouvrant des frais fixes comme les nuits d'hôtels.

Jacques BROTTCHI.

*
* *

Het lijkt dan ook evident dat zodra een minister een topambtenaar groen licht heeft gegeven om zich kandidaat te stellen voor een internationale functie, men die kandidaat de middelen verschafft om zijn kansen op succes optimaal te benutten.

De kandidatuur van een topambtenaar binnen een internationale organisatie is een politieke keuze. Die keuze moet bijgevolg ten volle worden gedragen door de minister die de kandidatuur heeft goedgekeurd.

Om ontsparingen of misbruiken te voorkomen, moet men de doelstellingen van de dienstreis zo doorzichtig mogelijk omschrijven.

Ook het budget dat aan deze reis wordt besteed, moet zo nauwkeurig mogelijk worden bepaald. Hoewel het evident lijkt dat een dergelijke reis niet tot in de kleinste details kan worden gebudgetteerd, worden een aantal kosten noodzakelijkerwijze op voorhand gepland. Dat is zeker zo voor de reis- en verblijfskosten, alsook voor de verplaatsingen. En misschien voor relatiegeschenken of representatiekosten.

Wat de uitgaven betreft die niet op voorhand zouden kunnen worden geraamd, moet men de regels voor de verantwoording van deze uitgaven nader bepalen en er daarbij op toezien dat het overheidsgeld optimaal wordt benut.

Men zou kunnen overwegen om een deontologische code uit te werken. Deze code zou de ethiek aanprijzen die van toepassing is op alle personeelsleden van een federale overheidsdienst die naar het buitenland moeten reizen bij de uitoefening van hun functies, met name in het kader van het promoten van hun kandidatuur binnen een internationaal orgaan.

Tot slot zouden maximumtarieven kunnen worden vastgesteld in een hele reeks categorieën die betrekking hebben op vaste kosten zoals hotelovernachtingen.

*
* *

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat,

A. considérant que tout membre du personnel d'un service public fédéral, amené à effectuer un déplacement professionnel à l'étranger dans l'exercice de ses fonctions, est subordonné à l'autorisation de son ministre ou de son délégué;

B. considérant que ces voyages de service donnent droit à la prise en charge des frais qu'ils occasionnent par le service public fédéral dont l'agent dépend;

C. considérant que l'arrêté royal du 24 décembre 1964 fixant les indemnités pour frais de séjour des membres du personnel des services publics fédéraux et l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours, encadrent cette matière;

D. considérant qu'il semble manifeste que les arrêtés royaux précités présentent certaines disparités d'interprétation et d'application selon les services publics fédéraux et que, partant, les arrêtés royaux précités doivent être précisés et complétés;

E. considérant que la cour des comptes a elle-même relevé, dans un audit de 2006, que la plupart des dossiers de déplacement et de séjour à l'étranger d'un agent de l'État ne mentionnent pas l'autorisation du ministre ou de son délégué;

F. considérant que l'absence de cette mention, de même que le non-respect de toute autre formalité prévue par les arrêtés royaux précités, crée une insécurité juridique préjudiciable à l'agent concerné ainsi qu'au service public fédéral dont il dépend;

G. considérant par ailleurs qu'il n'est pas rare que de hauts fonctionnaires soient amenés à postuler pour d'importantes fonctions au sein d'organes et d'institutions internationales;

H. considérant que les bénéfices indirects de ce type de fonction sont très importants pour la Belgique, notamment en termes de représentation, de distinction, de rayonnement international et de coopération;

I. considérant que la candidature d'un haut fonctionnaire au sein d'un organe international est également un choix politique qui doit en conséquence être pleinement assumé par le ministre dont ce fonctionnaire dépend;

J. considérant que les chances de succès de ce candidat doivent être optimisées et que, pour

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. overwegende dat alle personeelsleden van een federale overheidsdienst die beroepshalve naar het buitenland moeten reizen bij de uitoefening van hun functie, onderworpen zijn aan de toestemming van hun minister of diens afgevaardigde;

B. overwegende dat deze dienstreizen recht geven op de vergoeding van de kosten die ze met zich meebrengen door de federale overheidsdienst waaronder de ambtenaar ressorteert;

C. overwegende dat het koninklijk besluit van 24 december 1964 tot vaststelling van de vergoedingen wegens verblijfkosten toegekend aan de leden van het personeel der federale overheidsdiensten en het koninklijk besluit van 18 januari 1965 houdende algemene regeling inzake reiskosten het kader van deze aangelegenheid vormen;

D. overwegende dat het duidelijk lijkt dat de genoemde koninklijke besluiten verschillend worden geïnterpreteerd en toegepast naar gelang van de federale overheidsdienst en dat de genoemde koninklijke besluiten bijgevolg nader moeten worden bepaald en aangevuld;

E. overwegende dat het Rekenhof er in een audit van 2006 zelf op heeft gewezen dat de meeste dossiers over reizen en verblijven in het buitenland van ambtenaren de toestemming van de minister of diens afgevaardigde niet vermelden;

F. overwegende dat het ontbreken van deze vermelding alsook de niet-naleving van alle andere formaliteiten waarin de genoemde koninklijke besluiten voorzien, rechtsonzekerheid creëert die nadelig is voor de betrokken ambtenaar alsook voor de federale overheidsdienst waaronder hij ressorteert;

G. overwegende dat het bovendien niet zelden voorkomt dat topambtenaren ertoe worden gebracht te solliciteren voor belangrijke functies binnen internationale organen en instellingen;

H. overwegende dat de indirecte voordelen van dit soort van functie zeer belangrijk voor België zijn, met name in termen van vertegenwoordiging, aanzien, internationale uitstraling en samenwerking;

I. overwegende dat de kandidaatstelling van een topambtenaar binnen een internationaal orgaan tevens een politieke keuze is die bijgevolg ten volle moet worden gedragen door de minister onder wie deze ambtenaar ressorteert;

J. overwegende dat de kansen op succes van deze kandidaat moeten worden geoptimaliseerd en dat het

promouvoir sa candidature dans les meilleures conditions, il est acceptable et légitime que le candidat belge fasse du lobbying à l'étranger pour se faire connaître;

K. considérant que, dans le cadre d'appel à candidatures pour des fonctions internationales, certains organismes imposent eux-mêmes une procédure très précise impliquant d'aller défendre sa candidature et son projet aux quatre coins du monde;

L. considérant que ce type de voyage de lobbying génère forcément un certain nombre de frais;

M. considérant que les candidats des autres pays disposent également d'un budget pour promouvoir leur candidature;

N. considérant néanmoins que les dépenses liées à la promotion de la candidature d'un agent belge doivent être raisonnables et proportionnelles aux avantages apportés à notre pays par la fonction convoitée;

O. considérant que cette promotion de candidature ne doit pas entraver la mission première de l'intéressé;

P. considérant que tout excès de dépenses ou tout agissement contraire à l'éthique dans le chef du candidat belge portent atteinte à l'institution qu'il représente, ainsi qu'à la Belgique,

Invite le gouvernement :

1. à adapter et à préciser le cadre réglementaire belge existant, en particulier l'arrêté royal du 24 décembre 1964 fixant les indemnités pour frais de séjour des membres du personnel des services publics fédéraux et l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours;

2. dans ce cadre, à préciser et à détailler notamment les modalités de la procédure d'autorisation du ministre concerné ou de son délégué pour tout déplacement à l'étranger d'un membre du personnel d'un service public fédéral;

3. à assurer la plus grande transparence dans la définition des objectifs du déplacement à l'étranger, l'élaboration du budget qui y est consacré, la prévision des dépenses qui y sont liées et les modalités de justification de ces dépenses en assurant le meilleur usage des deniers publics;

4. à élaborer un code de déontologie prônant l'éthique applicable à tout membre du personnel d'un service public fédéral amené à se déplacer à l'étranger

aanvaardbaar en gewettigd is dat de Belgische kandidaat in het buitenland lobbyt om zijn kandidatuur in de beste omstandigheden te promoten en om zich kenbaar te maken;

K. overwegende dat in het kader van oproepen tot kandidaatstelling voor internationale functies sommige organisaties zelf een zeer specifieke procedure opleggen, waardoor men zijn kandidatuur en zijn project moet gaan verdedigen in alle hoeken van de wereld;

L. overwegende dat dit soort van lobbyreis noodgedwongen een aantal kosten met zich meebrengt;

M. overwegende dat de kandidaten van de andere landen eveneens over een budget beschikken om hun kandidatuur te promoten;

N. overwegende dat de uitgaven voor het promoten van de kandidatuur van een Belgische ambtenaar desalniettemin redelijk moeten zijn en in verhouding moeten staan tot de voordelen die de geambieerde functie voor ons land oplevert;

O. overwegende dat het promoten van de kandidatuur de eerste opdracht van de betrokkene niet mag hinderen;

P. overwegende dat overdreven uitgaven of handelswijzen van de Belgische kandidaat die indruisen tegen de ethiek, afbreuk doen aan de instelling die hij vertegenwoordigt en aan België,

Vraagt de regering :

1. het bestaande Belgische reglementaire kader aan te passen en nader te bepalen, in het bijzonder het koninklijk besluit van 24 december 1964 tot vaststelling van de vergoedingen wegens verblijfskosten toegekend aan de leden van het personeel der federale overheidsdiensten en het koninklijk besluit van 18 januari 1965 houdende algemene regeling inzake reiskosten;

2. in dit kader met name de nadere regels te bepalen en te omschrijven met betrekking tot de procedure voor de toestemming van de betrokken minister of diens afgevaardigde voor alle buitenlandse reizen van een personeelslid van een federale overheidsdienst;

3. te zorgen voor een zo groot mogelijke transparantie bij het omschrijven van de doelstellingen van de buitenlandse reis, het uitwerken van het budget dat hieraan wordt besteed, de raming van de bijbehorende uitgaven en de nadere regels voor de verantwoording van deze uitgaven, waarbij erop wordt toegezien dat het overheidsgeld zo goed mogelijk wordt gebruikt;

4. een code uit te werken die de ethiek aanprijst die van toepassing is op alle personeelsleden van een federale overheidsdienst die naar het buitenland

dans l'exercice de ses fonctions, et notamment dans le cadre de la promotion de sa candidature au sein d'un organe international;

5. à fixer des tarifs maximums en matière d'hôtels;

6. à veiller à ce que le nouveau cadre réglementaire soit scrupuleusement appliqué, notamment en ce qui concerne la preuve de la délivrance effective de l'autorisation du ministre.

22 mars 2011.

Jacques BROTCHE.

moeten reizen bij de uitoefening van hun functie, met name in het kader van het promoten van hun kandidatuur binnen een internationaal orgaan;

5. maximumtarieven inzake hotels vast te leggen;

6. erop toe te zien dat het nieuwe reglementaire kader nauwgezet wordt toegepast, met name wat het bewijs van de door de minister verleende toestemming betreft.

22 maart 2011.