



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.091/4
du 21 mars 2022

advies 71.091/4
van 21 maart 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la maîtrise de l'organisation
au sein de certains services du
pouvoir exécutif fédéral, et
modifiant les arrêtés royaux
du 4 mai 2016 portant création
du service fédéral d'audit
interne et du 17 août 2007
portant création du Comité
d'audit de l'Administration
Fédérale'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
organisatiebeheersing binnen
sommige diensten van de
federale uitvoerende macht, en
tot wijziging van de koninklijk
besluiten van 4 mei 2016 tot
oprichting van de Federale
Interneauditdienst en van
17 augustus 2007 tot
oprichting van het
Auditcomité van de Federale
Overheid'

Le 22 février 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la maîtrise de l'organisation au sein de certains services du pouvoir exécutif fédéral, et modifiant les arrêtés royaux du 4 mai 2016 portant création du service fédéral d'audit interne et du 17 août 2007 portant création du Comité d'audit de l'Administration Fédérale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 mars 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 mars 2022.

*

Op 22 februari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Ambtenarenzaken, Overheidsbedrijven, Telecommunicatie en Post verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de organisatiebeheersing binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht, en tot wijziging van de koninklijk besluiten van 4 mei 2016 tot oprichting van de Federale Interneauditdienst en van 17 augustus 2007 tot oprichting van het Auditcomité van de Federale Overheid'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 21 maart 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 maart 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Il résulte de l'article 129, alinéa 2, de la loi du 21 décembre 1994 'portant des dispositions sociales et diverses' qui est invoqué comme fondement juridique que le Conseil central de l'économie doit être consulté.

Ni les pièces du dossier transmis à la section de législation ni le préambule ne font apparaître que cette formalité préalable obligatoire a été accomplie.

Il appartient à l'auteur du projet de veiller à son bon accomplissement dont mention sera faite au préambule.

FONDEMENTS JURIDIQUES

L'arrêté royal en projet doit disposer d'un fondement juridique suffisant pour couvrir le champ d'application qui est défini aux articles 1^{er}, 8 et 11.

1. Pour les services publics fédéraux et les services publics de programmation ainsi que pour le Ministère de la Défense, il s'agit des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution (et non 108).

L'alinéa 1^{er} du préambule et le rapport au Roi ¹ seront modifiés sur ce point.

2. Pour les organismes d'intérêt public fédéraux de catégorie A (au sens de l'article 2, alinéa 1^{er}, 3^o, a), de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral' dont font partie la Régie des Bâtiments, le Bureau fédéral du Plan, l'AFSCA, l'AFMPS, FEDASIL et l'Agence fédérale de la Dette), il s'agit des dispositions légales qui sont citées aux alinéas 2 à 7 du préambule.

¹ Rapport au Roi, page 4.

3. Pour les services administratifs à comptabilité autonome (au sens de l'article 2, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 22 mai 2003) et les entreprises d'État (au sens de l'article 2, alinéa 1^{er}, 4°, de la loi du 22 mai 2003), ni le préambule ni le rapport au Roi ² n'énoncent un fondement juridique en ce qui les concerne.

Le préambule sera complété en conséquence ³.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Lors de la rédaction de textes normatifs, il y a lieu de se soucier de leur clarté et de leur lisibilité, celles-ci constituant des conditions indispensables à la sécurité juridique.

Ainsi, il y a lieu de formuler les observations suivantes concernant les définitions contenues dans l'arrêté royal en projet :

– La définition de « niveau de maturité » (article 2, 5°, du projet) n'est pas suffisamment claire en ce qu'elle correspond davantage à une recommandation ou à un objectif à atteindre ⁴.

– La définition de « domaine de gestion » (article 2, 6°, du projet) est établie par référence aux « composantes COSO » qui ne sont pas définies dans l'arrêté royal en projet mais dans le rapport au Roi ⁵. En outre, l'article 3 du projet utilise d'autres notions comme « les principes du cadre de travail COSO », les « grandes lignes INTOSAI », « les principes COSO », le « cadre COSO » sans exposer la nuance existant entre ces différentes notions. Sur ce point, l'arrêté royal en projet devrait mieux identifier à quelles normes européennes et internationales il entend faire référence ⁶.

² Rapport au Roi, page 5.

³ À ce sujet, l'article 31, alinéa 3, de la loi 22 mai 2003 ne semble pas pouvoir constituer un fondement juridique suffisant en ce qu'il prévoit que « [l]e Roi, sur proposition du Ministre du Budget, fixe les modalités d'organisation et d'intervention de l'audit interne en matière de budget et de comptabilité ». Voir l'avis n° 58.829/4 donné le 3 mars 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 4 mai 2016 'portant création du Service fédéral d'audit interne', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58829.pdf>.

⁴ Même s'il est prévu dans l'article 4, § 2, du projet, que c'est le dirigeant qui détermine le niveau minimum de maturité pour les différents domaines de gestion.

⁵ Rapport au Roi, pages 3, 8 et 9.

⁶ Voir, dans le même sens, l'avis n° 42.545/4 donné le 16 avril 2007 sur un projet devenu l'arrêté royal du 17 août 2007 'relatif au système de contrôle interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/42545.pdf> ; l'avis n° 42.766/4 donné le 2 mai 2007 sur un projet devenu l'arrêté royal du 17 août 2007 'relatif aux activités d'audit interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/42766.pdf> ; l'avis n° 42.767/4 donné le 2 mai 2007 sur un projet devenu l'arrêté royal du 17 août 2007 'portant création du Comité d'audit de l'Administration fédérale (CAAF)', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/42767.pdf>.

– Les différents « domaines de gestion » ainsi que les « grilles d'évaluation » ne sont pas fixés dans l'arrêté royal en projet. Il est prévu de les « définir » et de les « imposer » dans une circulaire élaborée par le(s) Ministre(s) qui a la fonction publique/le budget dans ses/leurs compétences sur la base d'une proposition de l'Audit interne fédéral (article 4, § 1^{er}, du projet). Or, il n'est pas adéquat de prévoir que des dispositions réglementaires seront rendues obligatoires par voie de circulaire ; une délégation au Ministre pour les fixer par arrêté sera prévue à cet effet.

– La définition de « Comité des risques » (article 2, 9^o, du projet) sera reformulée afin de ne pas contenir la composition de ce comité et le rôle de celui-ci, ces éléments normatifs devant être réglés dans le dispositif et non dans une disposition relative aux définitions.

– Il serait utile d'ajouter, à l'article 2 du projet, les définitions de « Comité d'audit de l'Administration fédérale » et d'« Audit fédéral interne » qui sont utilisées à plusieurs reprises dans l'arrêté royal projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Il résulte de l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative' que le projet d'arrêté royal examiné, qui a été délibéré en Conseil des ministres, doit en principe faire l'objet d'une analyse d'impact.

En l'espèce, l'auteur du projet est toutefois dispensé de l'accomplissement de cette formalité en vertu de l'article 8, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 15 décembre 2013 (autorégulation de l'administration fédérale).

Le préambule sera donc complété afin de mentionner cette dispense conformément à l'article 10 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

DISPOSITIF

Article 3

1. Au paragraphe 2, il y a lieu d'omettre les mots « Dans cet arrêté, ». Une observation similaire vaut pour la suite du projet et notamment pour le paragraphe 4, ainsi que pour les articles 4, § 2, et 7, § 1^{er}, 4^o, du projet, lorsqu'ils précisent inutilement « auxquels s'applique le présent arrêté » ou « du présent arrêté (royal) ».

2. Au paragraphe 5, le mot « calendriers » sera à chaque fois omis.

Il sera par ailleurs prévu que l'absence d'avis implique qu'il est passé outre à la consultation du Comité.

Article 7

À l'alinéa 1^{er}, 4^o, il y a lieu de renvoyer au Comité des risques tel qu'il est défini à l'article 2, 9^o (et non 8^o).

Article 9

L'article 9 tend à remplacer dans l'arrêté royal du 17 aout 2007 'portant création du Comité d'audit de l'Administration fédérale (CAAF)', les mots « systèmes de contrôle interne » par les mots « systèmes de (lire : pour la) maîtrise de l'organisation ».

Il serait utile de renvoyer à la définition de « systèmes pour la maîtrise de l'organisation » qui est prévue à l'article 2, 4^o, du projet.

Article 10

1. La rédaction des alinéas 1^{er}, 2 et 4, sera revue afin de ne pas faire double emploi et d'assurer la bonne insertion avec les modifications apportées aux dispositions modifiées de l'arrêté royal du 17 aout 2007 par l'arrêté royal du 4 mai 2016 'portant création du Service fédéral d'audit interne'.

Les alinéas 1^{er}, 2 et 4, seront revus en conséquence.

2. Dans la version française, si la modification envisagée à l'alinéa 3 porte sur l'article 13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 17 aout 2007, les mots à remplacer sont « pour le 31 juillet de chaque année ».

Article 12

Telle qu'elle est formulée, la définition de « maîtrise de l'organisation » et de « système pour la maîtrise de l'organisation » est tautologique.

Il y a lieu de renvoyer aux définitions prévues par l'article 2, 3^o et 4^o, du projet.

L'article 12 sera rédigé en ce sens.

OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE

Il est utilement renvoyé au Code de légistique⁷. À titre d'exemple, il y a lieu de vérifier les intitulés officiels (voir par exemple la version française des alinéas 3 et 4 du préambule), les modifications à mentionner (alinéa 7 du préambule) ou à ne pas mentionner (alinéa 8 du préambule), la division en paragraphe (articles 3 à 7 du projet), les mentions relatives à l'acte dont les dispositions sont modifiées (8 à 16 du projet), la rédaction de l'article d'exécution (article 18 du projet).

L'arrêté royal en projet sera soigneusement revu.

*

⁷ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n^{os} 27, a) et c), 30, 57 et s., 112 et 167.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Uit artikel 129, tweede lid, van de wet van 21 december 1994 ‘houdende sociale en diverse bepalingen’, dat als rechtsgrond wordt vermeld, blijkt dat de Centrale Raad voor het bedrijfsleven moet worden geraadpleegd.

Noch uit de stukken van het aan de afdeling Wetgeving overgezonden dossier, noch uit de aanhef blijkt dat dit verplichte voorafgaande vormvereiste is vervuld.

Het staat aan de steller van het ontwerp om erop toe te zien dat dat vormvereiste naar behoren wordt vervuld en dat dit in de aanhef wordt vermeld.

RECHTSGRONDEN

Het ontworpen koninklijk besluit moet over een toereikende rechtsgrond beschikken om het in de artikelen 1, 8 en 11 gedefinieerde toepassingsgebied te bestrijken.

1. Voor de federale overheidsdiensten en de programmatorische overheidsdiensten alsook voor het ministerie van Defensie) gaat het om de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet (en niet 108).

Het eerste lid van de aanhef alsook het verslag aan de Koning¹ moeten op dat punt worden gewijzigd.

2. Voor de federale instellingen van openbaar nut van categorie A (in de zin van artikel 2, eerste lid, 3°, a), van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’, waarvan de Regie der Gebouwen, het Federaal Planbureau, het FAVV, het FAGG, FEDASIL en het Federaal Agentschap van de Schuld deel uitmaken), gaat het om de wettelijke bepalingen die worden genoemd in het tweede tot het zevende lid van de aanhef.

¹ Verslag aan de Koning, 4.

3. Wat betreft de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (in de zin van artikel 2, eerste lid, 2°, van de wet van 22 mei 2003) en de staatsbedrijven (in de zin van artikel 2, eerste lid, 4°, van de wet van 22 mei 2003), wordt noch in de aanhef, noch in het verslag aan de Koning² een rechtsgrond geformuleerd.

De aanhef moet dienovereenkomstig worden aangevuld.³

ALGEMENE OPMERKING

Bij het redigeren van normatieve teksten dient te worden gestreefd naar duidelijkheid en begrijpelijkheid, die onontbeerlijke voorwaarden voor de rechtszekerheid zijn.

Zo dienen over de definities die in het ontwerp van koninklijk besluit staan, de volgende opmerkingen te worden geformuleerd.

– De definitie van “maturiteitsniveau” (artikel 2, 5°, van het ontwerp) is onvoldoende duidelijk in die zin dat ze veeleer een aanbeveling of een te bereiken doelstelling lijkt te zijn.⁴

– De definitie van “beheersdomein” (artikel 2, 6°, van het ontwerp) wordt vastgesteld door verwijzing naar de “COSO componenten”, die niet in het ontworpen koninklijk besluit, maar in het verslag aan de Koning worden gedefinieerd.⁵ Bovendien worden in artikel 3 van het ontwerp andere begrippen gebruikt, zoals “de principes van het COSO raamwerk” de “hoofdlijnen van het INTOSAI”, de “COSO principes” en het “COSO raamwerk”, zonder dat de nuances tussen die verschillende begrippen wordt toegelicht. Op dat punt zou het ontwerp van koninklijk besluit duidelijker moeten aangeven naar welke Europese en internationale normen het beoogt te verwijzen.⁶

² Verslag aan de Koning, 5.

³ In dat verband lijkt artikel 31, derde lid, van de wet van 22 mei 2003 geen toereikende rechtsgrond te kunnen bieden in zoverre het bepaalt dat “[de Koning op] voordracht van de Minister van Begroting de modaliteiten van de organisatie en van de tussenkomst van de interne audit met betrekking tot de begroting en de boekhouding [bepaalt]”. Zie advies 58.829/4, op 3 maart 2016 verstrekt over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 4 mei 2016 ‘tot oprichting van de Federale Interneauditdienst’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58829.pdf>.

⁴ Ook al wordt in artikel 4, § 2, van het ontwerp bepaald dat het de leidinggevende is die het minimumniveau van de maturiteit voor de verschillende beheersdomeinen bepaalt.

⁵ Verslag aan de Koning, 3, 8 en 9.

⁶ Zie in dezelfde zin advies 42.545/4, gegeven op 16 april 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 ‘betreffende het intern controlesysteem binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/42545.pdf>; advies 42.766/4, gegeven op 2 mei 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 ‘betreffende de interne auditactiviteiten binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/42766.pdf>; advies 42.767/4, gegeven op 2 mei 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 ‘tot oprichting van het Auditcomité van de Federale overheid (ACFO)’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/42767.pdf>.

– De verschillende “beheersdomeinen” en de “evaluatie-roosters” worden niet vastgesteld in het ontworpen koninklijk besluit. Het is de bedoeling om die te “definiëren” en “op te leggen” in een omzendbrief opgesteld door de Minister(s) tot wiens of wier bevoegdheid de ambtenarenzaken/begroting behoren, op basis van het voorstel van de Federale Interne Audit (artikel 4, § 1, van het ontwerp). Het is echter niet aangewezen om te bepalen dat verordening-bepalingen bij een omzendbrief bindend zullen worden verklaard; daartoe moet aan de minister een machtiging worden verleend om die bepalingen bij een besluit vast te stellen.

– De definitie van “Risicocomité” (artikel 2, 9°, van het ontwerp) moet worden geherformuleerd zodat ze niet de samenstelling en de rol van dat comité regelt. Die normatieve elementen moeten immers worden geregeld in het dispositief, en niet in een bepaling met betrekking tot de definities.

– Het zou nuttig zijn om in artikel 2 van het ontwerp de definities toe te voegen van “Auditcomité van de Federale Overheid” en “Federale Interne auditdienst”, termen die in het ontworpen koninklijk besluit meermaals worden gebruikt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

Uit artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ volgt dat van het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit, waarover in de Ministerraad overleg is gepleegd, in principe een impactanalyse moet worden uitgevoerd.

In casu is de steller van het ontwerp evenwel vrijgesteld van het vervullen van dat vormvereiste krachtens artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 15 december 2013 (autoregulering van de federale overheid).

De aanhef moet dan ook worden aangevuld met de vermelding van die vrijstelling, overeenkomstig artikel 10 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’.

DISPOSITIEF

Artikel 3

1. In paragraaf 2 dienen de woorden “In dit besluit” te worden weggelaten. Een soortgelijke opmerking geldt voor het vervolg van het ontwerp en met name voor paragraaf 4, alsook voor de artikelen 4, § 2, en 7, § 1, 4°, van het ontwerp, wanneer ze onnodig preciseren “waarop dit koninklijk besluit van toepassing is” of “van onderhavig (koninklijk) besluit”.

2. In paragraaf 5 moet het woord “kalenderdagen” telkens worden vervangen door het woord “dagen”.

Er moet voorts worden bepaald dat het uitblijven van een advies impliceert dat voorbijgegaan wordt aan de raadpleging van het Comité.

Artikel 7

In het eerste lid, 4°, dient te worden verwezen naar het Risicocomité zoals dat wordt gedefinieerd in artikel 2, 9° (en niet 8°).

Artikel 9

Artikel 9 strekt ertoe in het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 ‘tot oprichting van het Auditcomité van de Federale Overheid (ACFO)’ de woorden “interne controlesystemen” te vervangen door de woorden “systemen voor de organisatiebeheersing”.

Het zou nuttig zijn te verwijzen naar de definitie van “systeem voor organisatiebeheersing”, waarin artikel 2, 4°, van het ontwerp voorziet.

Artikel 10

1. De redactie van het eerste, het tweede en het vierde lid moet worden herzien teneinde overlapping te vermijden en de correcte invoeging te verzekeren van de wijzigingen aangebracht bij het koninklijk besluit van 4 mei 2016 ‘tot oprichting van de Federale Interneauditdienst’ in de gewijzigde bepalingen van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007.

Het eerste, het tweede en het vierde lid moeten dienovereenkomstig worden herzien.

2. De woorden die moeten worden vervangen indien de in het derde lid beoogde wijziging betrekking heeft op artikel 13, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007, luiden in het Frans “pour le 31 juillet de chaque année”.

Artikel 12

De definitie van “organisatiebeheersing” en van “systeem voor organisatiebeheersing” is, zoals ze thans is geformuleerd, tautologisch.

Er dient te worden verwezen naar de definities die vervat zijn in artikel 2, 3° en 4°, van het ontwerp.

Artikel 12 moet in die zin worden gesteld.

WETGEVINGSTECHNISCHE SLOTOPMERKING

Er wordt dienstig verwezen naar de Handleiding wetgevingstechniek.⁷ Zo bijvoorbeeld dienen te worden geverifieerd: de officiële opschriften (zie bijvoorbeeld de Franse tekst van het derde en het vierde lid van de aanhef), de te vermelden wijzigingen (zevende lid van de aanhef) of de niet te vermelden wijzigingen (achtste lid van de aanhef), de onderverdeling in paragrafen (artikelen 3 tot 7 van het ontwerp), de vermeldingen betreffende de regeling waarvan de bepalingen worden gewijzigd (artikelen 8 tot 16 van het ontwerp), de redactie van de uitvoeringsbepaling (artikel 18 van het ontwerp).

Het ontworpen koninklijk besluit moet zorgvuldig worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁷ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 27, a) en c), 30, 57 e.v., 112 en 167.