

LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET REGLEMENTS WETTEN, DECRETEN, ORDONNANTIES EN VERORDENINGEN

SERVICE PUBLIC FEDERAL BUDGET ET CONTROLE DE LA GESTION

F. 2007 — 4171

[C - 2007/03451]

17 AOUT 2007. — Arrêté royal relatif au système de contrôle interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral

RAPPORT AU ROI

Sire,

L'arrêté que nous avons l'honneur de soumettre à la signature de Votre Majesté découle de la Note « Pour une maîtrise globale des risques dans les SPF et SPP » présentée par la Ministre du Budget et approuvée par le Conseil des Ministres le 30 juin 2006. Il a pour but de contribuer à créer les conditions pour que le modèle de « chaîne de contrôle » (*single audit*), présenté dans cette Note, puisse se concrétiser.

Déjà, l'arrêté royal du 26 mai 2002 relatif au système de Contrôle interne au sein des Services publics fédéraux a créé l'obligation, pour chaque Service public fédéral et Service public fédéral de Programmation, d'assurer le bon fonctionnement de son système de contrôle interne. En d'autres termes, il instituait pour chacun des responsables l'obligation de mettre en place des mécanismes de nature à garantir que les objectifs qui leur sont fixés seront atteints.

S'appuyant sur ce texte fondateur, le présent arrêté royal adapte, précise et complète certaines dispositions de manière à clarifier la répartition des responsabilités et à fixer un cadre de référence partagé au sein de l'Administration fédérale. Dans sa conception, il reste fidèle à la démarche de la réforme Copernic, qui visait notamment à « donner plus d'autonomie aux managers de la fonction publique dans l'utilisation des moyens mis à leur disposition en vue de réaliser les objectifs de l'organisation » (Rapport au Roi joint à l'arrêté royal du 26 mai 2002, chapitre premier, point 2).

Enfin, considérant que les concepts de gestion que recouvre la notion de contrôle interne ne sont pas propres aux services publics fédéraux, le présent arrêté royal étend le champ d'application de l'arrêté royal du 26 mai 2002 à la quasi-totalité des entités pour lesquelles Vous, Sire, êtes habilité, de par la Constitution ou de par des lois spécifiques, à régler l'organisation et le fonctionnement : Ministère de la Défense, Régie des Bâtiments, Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, Agence fédérale d'accueil des Demandeurs d'Asile, Service des Pensions du Secteur public et Agence fédérale des médicaments et des produits de santé. L'extension de cet arrêté au Bureau fédéral du Plan requerra une consultation préalable du Conseil central de l'Economie.

COMMENTAIRE PAR ARTICLE

Article 1^{er}

L'article 1^{er} détermine le champ d'application du présent arrêté. Relevant organiquement des services publics fédéraux, les services de l'Etat à gestion séparée ne sont pas repris dans une catégorie spécifique. Ils sont néanmoins visés par le présent arrêté.

Cet article définit par ailleurs la dénomination commune « Dirigeants », qui désigne de manière générique le responsable administratif de plus haut niveau au sein d'un Service donné (Président du Comité de direction d'un Service public fédéral, Président d'un Service public fédéral de programmation, Chef de la Défense, Administrateur général ou Administrateur délégué d'un parastatal).

Article 2

L'article 2, § 1^{er}, crée l'obligation pour, chacun des Services énumérés à l'article 1^{er}, d'assurer le bon fonctionnement de son système de contrôle interne.

Le mot « contrôle » ayant, en français comme en néerlandais, deux acceptions possibles, l'arrêté précise qu'il y a lieu de le comprendre dans le sens de maîtrise. La littérature professionnelle d'expression néerlandophone tend d'ailleurs à remplacer l'expression « interne beheersing » en lieu et place de l'expression « interne controle ». En revanche, il n'existe pas d'alternative à l'expression « contrôle interne » en français.

FEDERALE OVERHEIDSDIENST BUDGET EN BEHEERSCONTROLE

N. 2007 — 4171

[C - 2007/03451]

17 AUGUSTUS 2007. — Koninklijk besluit betreffende het intern controlesysteem binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht

VERSLAG AAN DE KONING

Sire,

Het besluit dat we de eer hebben ter uw handtekening voor te leggen vloeit voort uit de nota « Voor een globale beheersing van de risico's in de FOD's en POD's », die de Minister van Begroting heeft voorgesteld en de Ministerraad op 30 juni 2006 heeft goedgekeurd. Het heeft tot doel bij te dragen tot het scheppen van de voorwaarden om het model « controleketen » concreet te kunnen maken. Dit model wordt ook « *single audit* » genoemd en werd voorgesteld in voornoemde nota.

Bij koninklijk besluit van 26 mei 2002 betreffende het intern controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten werd reeds de verplichting geschapen voor elke federale overheidsdienst en federale programmatorische overheidsdienst de goede werking van zijn intern controlesysteem te waarborgen. Het voerde met andere woorden voor elke verantwoordelijke de verplichting in, mechanismen op te zetten die waarborgen dat de hen toegemeten doelstellingen worden gehaald.

Dit koninklijk besluit baseert zich op het vorige, dat de grond ervan legt. Het past sommige bepalingen aan, verduidelijkt ze en vult ze aan zodat de verdeling van de verantwoordelijkheden duidelijker wordt en er een gedeeld referentiekader wordt bepaald binnen de federale overheid. Het concept ligt in de lijn van de Copernicushervorming. Deze heeft met name tot doel « aan de managers binnen het openbaar ambt meer autonomie te geven in het gebruik van de middelen die hen ter beschikking worden gesteld met het oog op het realiseren van de doelstellingen van de organisatie » (Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 26 mei 2002, eerste hoofdstuk, punt 2).

De beheersconcepten uit de interne controle zijn niet eigen aan de federale overheidsdiensten. Deze overweging brengt ons ertoe de toepassingsfeer van het koninklijk besluit van 26 mei 2002 uit te breiden tot zowat alle entiteiten waarvoor u, Sire, bij de grondwet of bij specifieke wetten, bevoegd bent om de organisatie en de werking ervan te regelen. Het gaat om het Ministerie van Landsverdediging, de Regie der Gebouwen, het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers, de Dienst der pensioenen van de overheid en het Federaal Agentschap voor geneesmiddelen en gezondheidsproducten. Om dit besluit uit te breiden tot het Federaal Planbureau zal voorafgaand de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven dienen te worden geraadpleegd.

ARTIKELSGEWIJZE COMMENTAAR

Artikel 1

Artikel 1 bepaalt de toepassingsfeer van dit besluit. Organiek gezien behoren de federale overheidsdiensten, de rijksdiensten met afzonderlijk beheer niet tot een specifieke categorie. Toch behoren ze tot de toepassingsfeer van dit besluit.

Dit artikel voert de gemeenschappelijke benaming « leidinggevende » in. Dit is een generieke term en betekent de hoogste bestuursverantwoordelijke binnen een bepaalde dienst (Voorzitter van het directiecomité van een federale overheidsdienst, Voorzitter van een federale programmatorische overheidsdienst, Hoofd Defensie, Administrateur-generaal of gedelegeerde Bestuurder van een parastatale).

Artikel 2

Artikel 2, § 1, legt aan elk van de diensten zoals opgesomd in artikel 1 de verplichting op om de goede werking te verzekeren van zijn interne controlesysteem.

Het woord « controle » heeft zowel in het Frans als in het Nederlands twee betekenissen. Het besluit preciseert dat men het dient te verstaan in de zin van beheersing. De Nederlandse vakliteratuur neigt er toe de uitdrukking in te vullen met « interne beheersing » in de plaats van de « interne controle ». Daarentegen bestaat er geen alternatief voor « contrôle interne » in het Frans.

Conformément à l'optique de « *single audit* » mentionnée dans l'introduction du présent Rapport, l'article 2, paragraphe 2, fixe un référentiel commun, valable pour l'ensemble des Services visés.

La définition qui figurait à l'article 2 de l'arrêté royal du 26 mai 2002, qui était directement inspirée de la définition donnée par le rapport COSO de 1992, apparaît désormais incomplète. Plutôt que de la modifier pour la mettre à jour, il a été décidé de fixer un référentiel dont le contenu pourra évoluer en fonction de l'état de l'art.

Ce référentiel correspond aux normes internationales reconnues en matière de contrôle interne, COSO (1992 et 2004) et INTOSAI (2004).

Les lignes directrices de l'INTOSAI relatives aux normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public ont été élaborées par un groupe de travail formé de représentants des Cours des comptes de neuf pays et présidé par la Cour des comptes de Belgique, en la personne de M. Dumazy puis de M. Vanstapel. Elles constituent la transposition au secteur public du modèle général « Internal Control – Integrated Framework » présenté dans le rapport COSO de 1992. Le contrôle interne y est défini de la manière suivante :

« Le contrôle interne est un processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'organisation, des objectifs généraux suivants :

- exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces;
- respect des obligations de rendre compte;
- conformité aux lois et réglementations en vigueur;
- protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages. »

(source : « Lignes directrices de l'INTOSAI relatives aux normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public », p. 7).

En d'autres termes, il s'agit de faire en sorte que les succès du management ne soient pas imputables au hasard ou à la chance. Ils doivent résulter d'une démarche prospective de maîtrise.

Cette démarche a toute sa place dans le secteur public. En effet, les gouvernants sont porteurs d'engagements qui ont été pris vis-à-vis des citoyens. Responsables de la réalisation de ces engagements devant le Parlement, ils sont tributaires du bon fonctionnement de l'appareil administratif, qu'ils ne maîtrisent pas directement. Les enjeux de l'amélioration du contrôle interne dans le secteur public dépassent donc la technique et le respect d'obligations légales. L'amélioration du contrôle interne dans le secteur public comporte aussi des enjeux en termes de démocratie.

Dans cette perspective, il est préconisé de travailler sur cinq composantes, qui sont l'environnement de contrôle, l'évaluation des risques, les activités de contrôle, l'information et la communication, et le pilotage ou monitoring. Cette présentation en cinq composantes à décliner dans chacun des services et implantations d'une organisation publique figurait déjà dans le rapport COSO de 1992, cité dans le Rapport au Roi de l'arrêté de 2002 (*Moniteur belge* du 31 mai 2002, ed. 3, p. 24134 à 24140). Nous nous limiterons par conséquent à souligner ici les principales évolutions survenues depuis lors.

Environnement de contrôle

L'évaluation de l'environnement de contrôle correspond aux catégories « forces » et « faiblesses » de la matrice SWOT (outil usuel d'analyse stratégique détaillant les forces, faiblesses, opportunités et menaces que doit prendre en compte une organisation).

Il apparaît que les questions de structures et de gestion des ressources humaines que recouvre la notion d'environnement de contrôle sont bel et bien la première étape du déploiement de systèmes de contrôle interne au sein des administrations publiques.

Il convient en particulier de poursuivre le mouvement de modernisation de la gestion des ressources humaines enclenché depuis quelques années, de veiller à l'adéquation des recrutements, d'accroître l'effort de formation en veillant à ce que les formations correspondent aux fonctions exercées par leur bénéficiaire et de valoriser les formations suivies. Il serait également utile d'instaurer une plus grande visibilité sur les compétences des membres du personnel d'une entité donnée, de manière à pouvoir déterminer s'il n'y a pas, au sein de l'organisation, une personne qui soit apte à aider un responsable à traiter une problématique donnée.

Volgens de optiek van « *single audit* » (controleketen) vermeld in de inleiding bij dit verslag, legt artikel 2, § 2, een gemeenschappelijk referentiekader vast dat geldt voor alle bedoelde diensten.

De definitie uit artikel 2 van het gewijzigde besluit was rechtstreeks geïnspireerd op de definitie uit het COSO-rapport van 1992. Ze is onvolledig geworden. In plaats van ze te wijzigen en aan te passen, werd besloten een referentiestelsel te bepalen waarvan de inhoud kan evolueren naargelang de stand van zaken.

Dit referentiestelsel komt overeen met de internationaal erkende criteria inzake interne controle, COSO (1992 en 2004) en INTOSAI (2004).

De hoofdlijnen van INTOSAI inzake de normen voor interne controle in de overheidssector werden uitgewerkt door een werkgroep bestaande uit leden van de Rekenhoven van negen landen. De voorzitter van die werkgroep was lid van het Belgisch Rekenhof. Het gaat om de heer Dumazy, die door de heer Vanstapel werd opgevolgd. Het COSO rapport uit 1992 had een algemeen model vooropgesteld « Internal Control – Integrated Framework ». Dit werd vertaald in normen voor de overheidssector. Interne controle wordt er als volgt gedefinieerd :

« Interne controle is een geïntegreerd proces dat door de verantwoordelijken en het personeel van een organisatie is uitgewerkt en dat is bestemd om risico's te behandelen en een redelijke zekerheid te bieden omtrent de verwezenlijking, in het kader van de opdracht van de organisatie, van de volgende algemene doelstellingen :

- uitvoering van geordende, ethische, zuinige, doeltreffende en doelmatige verrichtingen;
- naleving van de verplichtingen tot rekenschap afleggen;
- overeenstemming met de geldende wetten en regelgeving;
- bescherming van de middelen tegen verlies, wangebruik en schade. »

(bron : « Lignes directrices de l'INTOSAI relatives aux normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public » (« Hoofdlijnen van INTOSAI inzake interne controlenormen voor de overheidssector »), blz. 7).

Het gaat er met andere woorden om zodanig te handelen dat het welslagen van het management niet toe te schrijven is aan toeval of geluk. Het welslagen moet voortvloeien uit een toekomstgerichte beheersing.

Deze benaderingswijze heeft ook zijn toepassing binnen de overheidssector. De bestuurders zijn immers dragers van engagementen ten opzichte van de burgers. Als verantwoordelijk voor de verwezenlijking van deze engagementen tegenover het Parlement, zijn zij afhankelijk van de goede werking van het overheidsapparaat, die zij niet onmiddellijk beheersen. De inzet om de interne controle te verbeteren binnen de overheidssector overschrijdt dus het technische aspect en de naleving van de wetgeving. De verbetering van de interne controle in de overheidssector bevat ook uitdagingen op het vlak van democratie.

In dit perspectief wordt er aanbevolen te werken met vijf elementen, namelijk : de controleomgeving, risico-inschatting, controleactiviteiten, informatie en communicatie, en monitoring of sturing. Deze vijf elementen kwamen reeds voor in het COSO rapport uit 1992 dat werd aangehaald in het verslag aan de Koning van het besluit van 2002, vermeld in het verslag van het koninklijk besluit van 2002 (*Belgisch Staatsblad* van 31 mei 2002, ed. 3, bl. 24134 t.e.m. 24140). Wij kunnen ons dan hier ook beperken tot de voornaamste ontwikkelingen die er sindsdien zijn gebeurd.

Controleomgeving

De inschatting van de controleomgeving komt overeen met de categorieën « sterke en zwakke punten » uit de SWOT matrix. (Deze matrix is gebruikelijk als instrument voor strategische analyse waarin de bijzonderheden worden gegeven van sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen waarmee een organisatie dient rekening te houden).

Nu is gebleken dat kwesties van structuur en beheer van menselijke middelen die het begrip controleomgeving dekt, wel degelijk de eerste stap vormen in de uitbouw van interne controlesystemen binnen de overheidsdiensten.

Het is in het bijzonder aangewezen de beweging van modernisering van het personeelsbeleid voort te zetten, die sinds enkele jaren aan de gang is, erop toe te zien dat aanwervingen adequaat zijn, de inspanning inzake opleiding te beklemtonen en er daarbij over te waken dat de opleidingen overeenstemmen, met de functies die de mensen in opleiding uitvoeren en de gevolgde opleidingen te valoriseren. Het zou ook nuttig zijn een grotere zichtbaarheid in te voeren op de bevoegdheden van de medewerkers van een bepaalde entiteit. Zo kan men bepalen of er binnen een organisatie een persoon in staat is om een verantwoordelijke te helpen bij de behandeling van een bepaalde problematiek.

Un autre point d'attention réside dans ce que l'on appelle le ton au sommet et le style de management : en effet, pour entraîner leurs collaborateurs dans une démarche d'amélioration du contrôle interne et assurer la crédibilité de la démarche, les managers eux-mêmes se doivent de montrer l'exemple et, au-delà des discours, d'adopter des comportements conformes à une optique de contrôle interne. Ils doivent également favoriser le décloisonnement de l'information et la gestion par projets.

Il sera également utile de réfléchir aux spécificités du contrôle interne dans le secteur public qui résultent de l'articulation entre le politique et l'Administration, et qui sont particulièrement sensibles lorsque l'Administration doit respecter une cadence imposée par le temps politique.

Dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par l'arrêté royal du 26 mai 2002, le Service public fédéral Budget et Contrôle de la Gestion a accordé une attention toute particulière au développement d'outils de diagnostic et d'amélioration de l'environnement de contrôle. Investis d'une mission de conseil, le service Management Support et le Bureau d'Éthique et de Déontologie administratives peuvent être consultés sur ces questions.

Evaluation des risques

Les risques correspondent aux catégories « opportunités » et « menaces » de la matrice SWOT citée plus haut. Autrement dit, il s'agit des paramètres de l'analyse stratégique qui sont affectés par la dimension incertitude.

L'évaluation des risques suppose de dresser l'inventaire des risques, d'apprécier la probabilité et l'impact de chacun, et de les hiérarchiser.

Cette activité s'est significativement professionnalisée en quelques années. La marque tangible de cette évolution réside d'une part dans l'émergence de la fonction de Risk Manager et d'autre part dans la publication d'un modèle COSO 2 dit « Enterprise Risk Management » (ERM). Ce modèle ne se substitue pas au modèle COSO mais le précise en se plaçant du point de vue des managers, qui se fixent des objectifs et ont à maîtriser les risques dans une situation d'incertitude. Ce modèle de gestion des risques présente l'avantage d'être totalement compatible avec l'approche COSO (internal control – integrative framework), dont le statut de cadre de référence pour l'Administration fédérale se trouve confirmé et renforcé par le présent arrêté.

Un autre de ses avantages est de mettre clairement en évidence le fait que la gestion des risques a pour préalable indispensable la formulation des objectifs stratégiques, opérationnels, financiers et de conformité, étant bien entendu qu'un risque se définit comme un événement aléatoire susceptible de compromettre la réalisation de ces objectifs.

La phase d'évaluation des risques doit se conclure par une décision des responsables, qui, chacun pour les objectifs dont il a à répondre, doivent prendre position sur les risques qu'ils acceptent (au sens de prendre un risque), ceux qu'ils transfèrent, ceux qu'ils partagent et ceux qui feront l'objet d'activités de contrôle. C'est cette décision que l'on vise en parlant de « fixation des niveaux de risque acceptables ».

Comme les objectifs, les niveaux de risque acceptables ainsi fixés doivent être à la fois suffisamment réalistes pour être tenables et suffisamment ambitieux pour susciter des progrès au sein de l'organisation.

A titre d'exemple, le ou la Ministre en charge du Budget a, entre autres, pour objectifs de garantir la conformité et la régularité des dépenses. Parmi les événements qui pourraient compromettre la réalisation de cet objectif, se trouve, par exemple, le risque d'erreur. Le nombre de ces erreurs devra être le plus bas possible. Autrement dit, le niveau de risque acceptable sur ces aspects sera proche de zéro. Les responsables des activités qui font intervenir un risque juridique devront donc mettre en œuvre des mécanismes de nature à limiter les risques d'erreur (voir infra : mesures de contrôle).

La fixation du niveau de risque acceptable n'est pas forcément binaire (« prendre le risque »/« refuser le risque »). Dans certains domaines, on peut prévoir une gradation.

Par exemple, un autre objectif du ou de la Ministre en charge du Budget consiste à ce que les factures soient payées correctement. Un des paramètres à prendre en compte réside dans les délais de paiement. Un maximum théorique sera fixé, par rapport auquel le responsable

Een ander aandachtspunt is wat men noemt de toon aan de top en de stijl van het management. Willen managers hun medewerkers meekrijgen in de verbetering van de interne controle en geloofwaardig overkomen, dan moeten ze zelf het voorbeeld geven en los van gepraat zich volgens een optiek van interne controle gedragen. Ze moeten ook de doorstroming van informatie en het projectmatig beheer bevorderen.

Het zal ook nuttig zijn na te denken over wat specifiek is aan interne controle binnen de overheidssector. Dit specifieke ligt in de koppeling van politiek en overheidsdiensten. Het ligt bijzonder gevoelig als de overheidsdiensten een tempo moeten volgen dat aangegeven wordt door de politiek.

In het raam van zijn opdracht toebedeeld bij koninklijk besluit van 26 mei 2002, heeft de Federale Overheidsdienst Budget en Beheerscontrole een zeer bijzondere aandacht besteed aan de ontwikkeling van instrumenten voor diagnose en verbetering van de controleomgeving. De dienst Management Support en het Bureau voor Bestuurlijke Ethiek en Deontologie, die een adviestaak hebben, kunnen voor deze kwesties worden aangesproken.

Risico-inschatting

Risico's komen overeen met de categorieën « kansen » en « bedreigingen » uit de hoger aangehaalde SWOT matrix. Het gaat met andere woorden om de parameters voor strategische analyse die onzekerheid kennen.

Risico-inschatting veronderstelt dat een inventaris wordt gemaakt van de risico's, dat nagegaan wordt met welke waarschijnlijkheid ze zich kunnen voordoen en welke de weerslag van elk ervan is en er een hiërarchie in aan te brengen.

Sinds enkele jaren is deze activiteit behoorlijk professioneel geworden. Deze ontwikkeling is vooral merkbaar in de opgang van de functie van risicobeheerder (risk manager) en in de publicatie van een model COSO 2 genaamd « Ondernemingsrisicomanagement » of « Enterprise Risk Management (ERM) ». Dit model vervangt het COSO - model niet maar werkt het verder uit, en dit meer bepaald vanuit het oogpunt van de managers, die voor zichzelf streefdoelen bepalen en die risico's moeten beheersen in een onzekere toestand. Dit model van risico-beheersing biedt als voordeel volledig overeen te stemmen (compatibel te zijn) met de COSO - benadering (internal control – integrative framework), waarvan het statuut van het referentiekader voor de federale overheid bevestigd en versterkt wordt door onderhavig besluit.

Een ander voordeel van het model is het duidelijk tot uiting brengen van het feit dat het risicobeheer de formulering van strategische, operationele, financiële en conformiteitsdoelstellingen als onmiskenbare basisvoorwaarde heeft. En dit uiteraard met in het achterhoofd dat een risico gedefinieerd wordt als een onverwachte gebeurtenis die het behalen van de vooropgestelde doelstellingen in het gedrang zou kunnen brengen.

De evaluatiefase van de risico's moet met een beslissing van de verantwoordelijken worden afgesloten, die elk voor wat hun doelstellingen betreft een positie moeten bepalen t.o.v. de risico's die zij toelaten (in de zin van een risico nemen), die ze overdragen, die ze delen en diegene die het voorwerp zullen uitmaken van controle-activiteiten. Het gaat om die beslissing die we voor ogen hebben wanneer we spreken over « bepalen van aanvaardbare risiconiveaus ».

Net zoals de doelstellingen, dienen de zo vastgelegde, aanvaardbare risiconiveaus tegelijkertijd voldoende realistisch te zijn om houdbaar te zijn en voldoende ambitieus te zijn om de vooruitgang binnen de organisatie te doen ontstaan.

Als voorbeeld, de Minister van Begroting heeft onder andere als doelstelling de conformiteit en regelmatigheid van de uitgaven te bewaken. Eén van de gebeurtenissen die de realisatie van deze doelstelling zouden kunnen verhinderen is bijvoorbeeld het risico op fouten. Het aantal fouten zou zo laag mogelijk moeten zijn. Anders gezegd, het aanvaardbaar risiconiveau voor dit aspect zal bijna zo goed als nul moeten zijn. De verantwoordelijken voor activiteiten waarbij zich een juridisch risico voordoet, moeten gebruik maken van mechanismen die het risico tot fouten maken beperken (cfr. infra : controlemaatregelen).

Het bepalen van het aanvaardbaar risiconiveau moet niet altijd ofwel het ene ofwel het andere (binair) zijn : « risico nemen »/« risico weigeren ». Voor bepaalde domeinen, kan men een gradatie bepalen.

Een ander voorbeeld van doelstelling voor de Minister van Begroting is de correcte betaling van facturen. Eén van de parameters die in aanmerking genomen moeten worden is de betalingstermijn. Er zal een theoretisch maximum bepaald worden, op basis waarvan de bevoegde

compétent définira une marge. Plus étroite sera cette marge, plus les ressources à mettre en œuvre pour traiter le risque seront importantes (ex : si les délais sont très resserrés et s'ils prennent un caractère impératif, il peut être indiqué, à certaines périodes, de renforcer les effectifs des services impliqués dans le traitement des factures, ou de recourir à un outil informatique plus performant).

Activités de contrôle

Les activités (ou mesures) de contrôle doivent autant que possible être incorporées aux processus normaux. Il ne s'agit pas de créer du travail ou des formalités supplémentaires mais d'aménager les routines pour qu'elles intègrent leur propre dispositif de sécurité. Une métaphore efficace est celle du footballeur qui contrôle le ballon pour marquer un but, ou celle d'un conducteur qui contrôle sa voiture : l'un comme l'autre continuent leur trajectoire.

La principale évolution dans la conception des méthodologies de contrôle interne réside dans la prise en compte grandissante de l'informatique et des potentialités qu'elle ouvre.

L'automatisation des opérations et la conservation des informations sous forme numérique sont de nouveaux facteurs de risques, mais aussi de nouvelles voies pour le développement de processus de contrôle interne véritablement intégrés.

A titre d'exemple, l'on peut citer les « check digits » qui figurent sous les numéros des allocations de base au budget, et qui permettent de limiter les erreurs d'encodage. De même, dans les processus financiers, on peut traduire les limitations légales ou réglementaires en des règles d'encodage. Ainsi, on peut programmer qu'un document soit daté ou numéroté sans intervention humaine, que chaque rubrique puisse prendre des valeurs comprises entre un plancher et un plafond déterminés, ou qu'une transaction ne puisse pas être validée si l'opérateur ne dispose pas des références d'une pièce justificative. On peut par ailleurs disposer d'un système de traçabilité du traitement des dossiers et de suivi des erreurs.

L'informatique peut également aider à la mise en œuvre du principe de séparation des fonctions. Encore faut-il cependant que l'on respecte la répartition des droits d'accès, en lecture et en écriture. Cela suppose de sensibiliser les opérateurs au fait qu'ils ne peuvent échanger leurs mots de passe, et de faire admettre aux supérieurs hiérarchiques que, dans certains cas, il peut être sain de ne leur concéder que des droits d'accès en lecture.

Information et communication

Composante transversale, la composante « information et communication » interagit avec les quatre autres composantes du modèle COSO/INTOSAI. Dans bien des cas, leur efficacité et leur effectivité dépendent de la qualité et de la disponibilité de l'information ainsi que de la fluidité de sa circulation.

Par exemple, la clarté des structures et de la répartition des fonctions repose sur la diffusion de l'organigramme au sein du personnel de l'organisation, sans quoi il est impossible de savoir qui fait quoi, et encore moins qui est responsable de quoi.

De la même façon, il ne saurait y avoir d'évaluation des risques complète sans communication. Cette communication doit à la fois être descendante (sur les objectifs à atteindre) et ascendante (sur les difficultés susceptibles de se présenter).

Une autre illustration réside dans la gestion des activités de contrôle. Si l'on met en place une activité correctrice, qui doit se déclencher lorsqu'un événement donné se produit, de manière à en corriger les effets, il est indispensable que la survenance du facteur déclenchant soit signalée à la bonne personne, correctement et en temps voulu.

En sens inverse, on retrouve ici le défi du décloisonnement et de la gestion par projets qui a été pointé dans les développements que nous avons consacrés à l'environnement de contrôle, ainsi que les défis liés à l'informatisation.

La gestion de l'information sert également à préparer le management à rendre compte sur la qualité de son système de contrôle interne. En effet, c'est en produisant la documentation de son système de contrôle interne que le management va pouvoir permettre à des auditeurs internes d'en vérifier le bon fonctionnement. Dans un autre registre, si un événement de risque survient, c'est en produisant les traces écrites des précautions qui ont été prises que le management va pouvoir établir les limites de sa responsabilité.

responsabilité. Une marge de responsabilité est une marge de confiance. Une marge de confiance est une marge de sécurité. Une marge de sécurité est une marge de manœuvre. Une marge de manœuvre est une marge de négociation. Une marge de négociation est une marge de compromis. Une marge de compromis est une marge de tolérance. Une marge de tolérance est une marge de flexibilité. Une marge de flexibilité est une marge de réactivité. Une marge de réactivité est une marge de résilience. Une marge de résilience est une marge de robustesse. Une marge de robustesse est une marge de fiabilité. Une marge de fiabilité est une marge de confiance. Une marge de confiance est une marge de responsabilité.

verantwoordelijke een marge zal vaststellen. Hoe kleiner deze marge, hoe belangrijker de in te zetten middelen voor het omgaan met het risico zullen worden (bv. : als de termijnen heel scherp en van dwingende aard zijn, zou het aangewezen kunnen zijn om in bepaalde perioden het personeelseffectief op te trekken van de diensten die betrokken zijn bij de verwerking van facturen of een beroep te doen op een performanter informaticasysteem).

Controleactiviteiten

De controleactiviteiten (of controlemaatregelen) dienen zoveel mogelijk in de normale processen te worden opgenomen. Het is niet de bedoeling om werk te scheppen of om bijkomende formaliteiten te creëren maar wel om de routines aan te passen opdat zij in hun eigen veiligheidsvoorziening zouden voorzien. Een doeltreffende metafoor is deze van een voetballer die de bal controleert om een doelpunt te maken of deze van een bestuurder die zijn wagen onder controle heeft : zowel de ene als de andere vervolgt zijn weg.

De belangrijkste ontwikkeling in het ontwerpen van een methodologie op het vlak van interne controle bestaat uit het rekening houden met de toenemende informatisering en de mogelijkheden die zij mogelijk maken.

De automatisering van de handelingen en het bewaren van de informatie in digitale vorm zijn nieuwe risicofactoren, maar ook nieuwe middelen om echt geïntegreerde interne controleprocessen te ontwikkelen.

Bij wijze van voorbeeld, kunnen wij de « check digits » aanhalen, die voorkomen bij de cijfers van de basisallocaties bij begroting, men kan de wettelijke beperkingen of voorschriften omzetten in coderingsregels. Aldus, kan men programmeren dat een document zonder menselijke tussenkomst wordt gedateerd of genummerd, dat elke rubriek waarden kan aannemen gelegen tussen een bepaalde minimumdrempel en een plafond, of dat een handeling niet kan bekrachtigd worden als de uitvoerder niet over de nodige referenties van een verantwoordingsstuk beschikt. Men kan anderzijds voor het behandelen van dossiers en de opvolging van fouten over een opvolgingssysteem beschikken.

De informatica kan ook helpen bij de uitvoering van het principe van de scheiding der functies. Dan moet men wel de verdeling van de toegangsrechten naleven, zowel om gegevens in te voeren als om ze te lezen. Dit veronderstelt dat men de gebruikers gevoelig maakt voor het feit dat ze hun paswoorden niet mogen uitwisselen. Men moet ook de hiërarchische meerderen doen inzien dat ze in sommige gevallen beter toegang krijgen om de gegevens enkel te lezen.

Informatie en communicatie

Het element « informatie en communicatie » uit het model COSO/INTOSAI is een dwarsdoorsnede en speelt in op de vier andere elementen uit dit model. In heel wat gevallen hangt de doelmatigheid en de doeltreffendheid ervan af van de kwaliteit en de beschikbaarheid van informatie en van de vlotte gegevensstroom.

Zo kunnen bijvoorbeeld de structuren en de verdeling van de functies pas helder zijn als het organogram verspreid is onder de medewerkers. Anders is het onmogelijk te weten wie wat doet en nog minder wie waarvoor verantwoordelijk is.

Zo ook kan er geen volledige inschatting van de risico's gebeuren zonder communicatie. Deze laatste moet zowel van de top naar beneden gaan (over de te bereiken doelstellingen) als van beneden naar de top (over de moeilijkheden die zich kunnen voordoen).

Een ander voorbeeld is het beheer van de controleactiviteiten. Als men een bijsturingproces invoert, dat moet opstarten zodra een bepaalde gebeurtenis zich voordoet, om de gevolgen ervan bij te sturen, dient het feit dat de factor zich voordoet gemeld te worden aan de juiste persoon, op correcte wijze en op tijd.

Omgekeerd vinden we hier de uitdaging van de doorstroming en het projectbeheer. Deze uitdaging hebben we aangehaald in onze uitweiding over de controleomgeving, net als de uitdagingen verbonden met de informatisering.

Het informatiebeheer dient ook om het management voor te bereiden om rekenschap af te leggen over de kwaliteit van zijn interne controlesysteem. Immers, met de documentatie die zijn interne controlesysteem voortbrengt zal het management zijn interne auditeurs in staat kunnen stellen na te gaan of dit systeem goed werkt. Of nog, als een risicogebeurtenis plaatsvindt, zal het management aan de hand van geschreven sporen over de voorzorgsmaatregelen die genomen zijn, de grenzen van zijn verantwoordelijkheid kunnen trekken.

Pilotage/monitoring

Le management doit être attentif au bon fonctionnement de son système de contrôle interne, et redresser les défaillances qu'il relève. En tant que « propriétaire » du système de contrôle interne, cela relève de sa responsabilité.

Ce qui peut paraître excellent en théorie n'est pas forcément adapté en pratique. Il faut prendre en compte non seulement les incertitudes dont résultent les risques mais aussi les incertitudes liées au système de contrôle interne lui-même ainsi que le facteur humain. Un système de contrôle interne n'est donc jamais fini. Il convient de déceler ses faiblesses et de l'améliorer en permanence, sans quoi il peut lui-même devenir un facteur de risque (on parle de risque de contrôle).

A titre de métaphore, on peut penser à un antivirus censé sécuriser le fonctionnement d'un ordinateur connecté à l'internet. Tant que l'utilisateur de l'ordinateur croit que son antivirus fonctionne correctement, il croit avoir une assurance raisonnable d'être protégé. Il risque par conséquent de prendre des risques qu'il n'aurait pas pris s'il s'était senti vulnérable. C'est pourquoi les antivirus disposent généralement d'un utilitaire qui permet d'informer l'utilisateur du degré d'assurance que procure l'antivirus.

Le pilotage (ou monitoring) est donc une activité permanente qui consiste à vérifier premièrement que le système de contrôle interne fonctionne conformément à ce qui a été prévu (et qui devrait avoir été formalisé dans des manuels de procédures), que, deuxièmement, il produit effectivement les effets prévus (ex : nombre d'erreurs constatées dans le traitement des dossiers), et troisièmement à déterminer comment faire pour l'améliorer.

Le pilotage relève de chaque responsable, pour ce qui le concerne. Le Dirigeant du Service doit s'assurer que les différents responsables font le nécessaire, dans le cadre de leurs responsabilités.

Cette activité permanente peut s'appuyer sur des activités ponctuelles d'auto-évaluation du contrôle interne ou d'audit interne. L'organisation des activités d'audit interne fait l'objet d'un arrêté royal séparé.

Article 3

Dans sa version de 2002, l'article 3 faisait reposer uniquement sur le conseil stratégique la responsabilité de fixer le niveau de risque qu'il estime acceptable, et à l'aune duquel on pourra évaluer la performance des activités de contrôle. Aucune distinction n'était opérée en fonction de la nature des risques et donc des objectifs en cause.

Cet article postulait donc l'existence des conseils stratégiques qui étaient prévus par l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral, et qui, dans les faits, n'existent pas encore. Du reste, il n'est pas prévu que les Conseils stratégiques aient leur équivalent au sein de la Défense nationale ou des parastataux A visés à l'article 1^{er}.

Il convient par conséquent de transférer le pouvoir de décision au Ministre concerné, avec consultation préalable du Dirigeant. Il a été prévu que, par exception, lorsqu'il existe un Conseil stratégique (où siègent à la fois le Ministre et le Dirigeant), c'est à cet organe seul qu'appartient le pouvoir de décision.

En outre, les discussions qui ont entouré la révision de l'arrêté modifié ont fait apparaître que la formulation des règles de définition des niveaux de risque acceptables peut induire des malentendus.

La nouvelle version de l'article 3 prend en compte le principe de subsidiarité : c'est donc à chaque Dirigeant qu'il appartiendra de définir les risques qu'il accepte en fonction des objectifs dont il a à répondre. Ne reste par conséquent au niveau ministériel que la définition des risques qui excèdent les pouvoirs de l'Administration, autrement dit, les risques relatifs à la réalisation des objectifs politiques.

Par ailleurs, prenant en compte la responsabilité transversale qui est confiée par la loi au ou à la Ministre du Budget au regard de la fiabilité des comptes de l'Etat, il a été introduit une disposition de nature à lui permettre, pour les domaines qui relèvent de sa compétence, de fixer pour l'ensemble des Services visés à l'article 1^{er} les niveaux de risque qu'il ou elle juge acceptables.

Le paragraphe 2 conserve et précise une disposition existante de l'arrêté du 26 mai 2002, qui prévoyait que : « le conseil stratégique (...) veille à l'adéquation du système de contrôle interne. »

Le paragraphe 3 n'appelle pas de commentaires supplémentaires.

Monitoring/sturing

Het management moet aandacht schenken aan de goede werking van zijn intern controlesysteem en de gebreken die het ontdekt rechtzetten. Het is immers « eigenaar » van het intern controlesysteem en als dusdanig behoort dit tot zijn verantwoordelijkheid.

Wat uitstekend lijkt in theorie is het daarom nog niet in de praktijk. Men dient niet enkel de onzekerheden in rekening te nemen waaruit risico's voortvloeien maar ook de onzekerheden verbonden met het intern controlesysteem zelf en ook met de menselijke factor. Een intern controlesysteem is dus nooit af. Men moet er de zwakheden in opsporen en het constant bijsturen, zonder dat het zelf een risicofactor wordt (men spreekt in dit verband van controlerisico).

Bij wijze van beeldspraak kan men denken aan een antivirusprogramma dat geacht wordt de werking van een computer te verzekeren die op het internet aangesloten is. Zolang de computergebruiker meent dat zijn antivirusprogramma behoorlijk werkt, denkt hij of zij dat er een redelijke zekerheid op bescherming is. Hij of zij loopt dus het risico, risico's te nemen die hij of zij niet zou nemen als de computer kwetsbaar zou zijn. Daarom zit in een antivirusprogramma meestal een bijkomend programma om de gebruiker mee te geven welke graad van zekerheid het antivirus biedt.

Bijsturing of monitoring is dus een permanente activiteit. Ze bestaat erin vooreerst na te gaan of het intern controlesysteem werkt volgens wat is bepaald (dit moet in procedurehandleidingen worden geformaliseerd). Ten tweede sorteert ze inderdaad de verwachte effecten (bijvoorbeeld het aantal vastgestelde fouten bij de behandeling van dossiers). Ten derde en ten slotte bepaalt ze hoe het systeem kan worden verbeterd.

Bijsturing komt elke verantwoordelijke toe voorzover het hem of haar betreft. De leidinggevende van de dienst dient zich ervan te vergewissen dat de verschillende verantwoordelijken het nodige doen in het raam van hun verantwoordelijkheden.

Deze permanente activiteit dient gesteund te zijn op nauwgezette activiteiten van zelfinschatting van de interne controle of de interne audit. De organisatie van de activiteiten van interne audit wordt in een afzonderlijk koninklijk besluit behandeld.

Artikel 3

In de versie van 2002, stelde het artikel 3 enkel op de beleidsraad om het risiconiveau te bepalen, dat hij aanvaardbaar acht, naar wiens maatstaf men de prestaties van de controleactiviteiten kon ramen. Er werd geen enkel verschil gemaakt betreffende de aard van de risico's en dus betreffende de betrokken doelstellingen.

Dit artikel ging dus uit van het bestaan van beleidsraden zoals bepaald bij koninklijk besluit van 7 november 2000 tot oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst. In feite bestaan die raden nog niet. Overigens is niet bepaald dat bij de Defensie of bij de parastatale A bedoeld in artikel 1, iets gelijkwaardigs aan een beleidsraad zou bestaan.

Bijgevolg lijkt het aangewezen de beslissingsmacht over te dragen naar de betrokken Minister, mits de leidinggevende vooraf wordt geraadpleegd. Bij wijze van uitzondering, als er een beleidsraad bestaat (waarin zowel de Minister als de leidinggevende zetelen), komt de beslissingsmacht enkel aan dit orgaan toe.

Bovendien, uit de besprekingen omtrent de herziening van het gewijzigde besluit is gebleken dat de verwoording van de regels tot bepaling van de aanvaardbare risiconiveaus tot misverstanden kan leiden.

De nieuwe versie van artikel 3 neemt het subsidiariteitsbeginsel in rekening. Het komt dus elke leidinggevende toe de risico's te bepalen die hij of zij aanvaardt in functie van de doelstellingen waarvoor hij moet instaan. Op ministerieel vlak blijft dus enkel nog over de risico's te bepalen die de bevoegdheden van de overheidsdiensten overstijgen, met andere woorden risico's inzake de verwezenlijking van politieke doelstellingen.

Als men daarnaast rekening houdt met de multidisciplinaire verantwoordelijkheid die bij wet is toevertrouwd aan de Minister van Begroting inzake de betrouwbaarheid van de staatsrekeningen, werd een bepaling ingevoerd om de Minister in staat te stellen, voor de aangelegenheden die tot zijn of haar bevoegdheid behoren, voor alle diensten bedoeld in artikel 1, de risiconiveaus te bepalen die hij of zij aanvaardbaar acht.

Paragraaf 2 behoudt en verduidelijkt een bestaande bepaling uit het besluit van 26 mei 2002 die bepaalt dat « de beleidsraad (...) erop toeziet dat het intern controlesysteem adequaat is ».

Paragraaf 3 behoeft geen bijkomende commentaar.

Article 4

Cet article se fonde sur l'article 4 de l'arrêté royal du 26 mai 2002. Le commentaire de cet article dans le rapport au Roi était rédigé comme suit :

« Si chaque membre du personnel est responsable du bon fonctionnement du système de contrôle interne et chacun à son niveau, la responsabilité opérationnelle finale du bon fonctionnement du contrôle interne appartient aux responsables, au management et en définitive au Président du Comité de direction.

Pour ce qui est des titulaires d'une fonction de management, cette responsabilité est à placer dans le contexte de leur mandat.

La responsabilité propre à chaque membre du personnel procède en quelque sorte de la délégation par le Président du Comité de direction des compétences d'exécution aux services et aux personnes qui le composent. Dans le cadre de sa mission d'évaluation du système de contrôle interne, le service d'audit interne pourra évaluer le degré d'implication du personnel et des responsables dans ce système, ainsi que les barrières éventuelles à une telle implication.

Ensuite est confié au Directeur du service d'encadrement Budget et Contrôle de la Gestion de chaque service public fédéral la responsabilité des processus de contrôle interne en matière de gestion budgétaire, comptable et pour les aspects y afférents du contrôle de gestion.

Il reste que le ministre fonctionnel, qui assume la responsabilité politique du bon fonctionnement du service public fédéral, a intérêt à un bon fonctionnement du système intégré de contrôle interne. »

Les discussions qui ont présidé à la révision de l'arrêté royal du 26 mai 2002 ont fait apparaître un risque de confusion dans la mission dévolue au Directeur d'encadrement Budget et Contrôle de la Gestion en vertu de l'article 6, § 3, dans l'ancienne version de l'arrêté.

En effet, cette disposition imposait à chaque service d'encadrement Budget et Contrôle de la Gestion d'organiser « un secrétariat central de documentation et de mise à jour des normes internes et externes qui concernent les domaines suivants du contrôle interne (...) : a) législation et réglementation en vigueur, b) contrôle budgétaire, c) contrôle de gestion. »

La ratio legis de cette disposition était de doter chaque Service public fédéral d'un point de contact unique auquel les auditeurs internes et externes pourraient s'adresser pour obtenir la documentation du système de contrôle interne. Cela n'impose pas de réunir physiquement cette documentation en un seul lieu. L'objectif peut donc tout aussi bien être atteint en prévoyant qu'un responsable tiendra l'inventaire de la documentation de manière à savoir quelles sont les informations disponibles et qui les détient.

Par ailleurs, la limitation des matières visées ne paraît plus justifiée.

Dans cette perspective, il appartiendra au Dirigeant de l'entité de désigner ce responsable, qui sera par ailleurs appelé à l'assister dans l'élaboration du rapport annuel sur le contrôle interne visé à l'article 7.

Comme toute délégation, il serait utile que cette désignation soit constatée par écrit et jointe à la documentation du système de contrôle interne.

Il convient que ce responsable ait une autorité suffisante pour pouvoir enjoindre à ses collègues de lui communiquer l'information utile. Il paraîtrait naturel que le responsable du contrôle de gestion assume cette fonction. Ainsi, dans les services publics fédéraux, à moins d'une décision contraire du Dirigeant, les Directeurs d'encadrement Budget et Contrôle de la Gestion, membres du Comité de Direction, pourraient continuer d'assumer cette responsabilité, en l'élargissant au-delà des seules matières liées à la législation et à la réglementation, au contrôle budgétaire et au contrôle de gestion, pour aider le Président à avoir une vue d'ensemble de son système de contrôle interne.

L'ancienne rédaction de cet article prévoyait de faire remonter l'information relative à un service public fédéral de programmation au service public fédéral dont il émane. Du fait de l'articulation qui doit s'établir entre cette centralisation de l'inventaire de la documentation et l'élaboration du rapport annuel du Dirigeant sur le contrôle interne, il

Artikel 4

Dit artikel steunt op het artikel 4 van het koninklijk besluit van 26 mei 2002. Het commentaar in het verslag aan de Koning betreffende dit artikel luidde als volgt :

« Indien elk personeelslid verantwoordelijk is voor de goede werking van het intern controlesysteem, ieder op zijn niveau, behoort de uiteindelijke operationele verantwoordelijkheid voor de goede werking van de interne controle toe aan de verantwoordelijken, aan het management en in laatste instantie aan de Voorzitter van het Directiecomité.

Voor wat de houders van een managementfunctie betreft, kan deze verantwoordelijkheid binnen de context van hun mandaat geplaast worden.

De verantwoordelijkheid van elk personeelslid vloeit ergens voort uit de delegatie van uitvoeringsbevoegdheid door de Voorzitter van het Directiecomité aan de diensten en aan de personen die ervan deel uitmaken. In het raam van zijn evaluatieopdracht van het intern controlesysteem zal de interne auditdienst kunnen evalueren in welke mate het personeel en de verantwoordelijken in dit systeem zijn betrokken, evenals de eventuele hindernissen betreffende zulke betrokkenheid.

Vervolgens wordt aan de Directeur van de stafdienst Budget en Beheerscontrole van elke federale overheidsdienst de verantwoordelijkheid toevertrouwd over het intern controleproces inzake budgetair, boekhoudkundig beheer en over de hiermee gepaard gaande aspecten van beheerscontrole.

Blijft tenslotte nog het feit dat de functionele minister, die de politieke verantwoordelijkheid voor de goede werking van de federale overheidsdienst draagt, uiteraard ook belang heeft bij een goede werking van het geïntegreerd intern controlesysteem. »

Uit de besprekingen die vooraf gingen aan de herziening van het koninklijk besluit van 26 mei 2002 is gebleken dat het gevaar bestaat op verarring omtrent de opdracht van de stafdirecteur Budget en Beheerscontrole, krachtens artikel 6, § 3, in de oude versie van het besluit.

Immers, volgens deze bepaling « organiseert de stafdienst Budget en Beheerscontrole een centraal secretariaat voor de documentatie en het bijhouden van de interne en externe normen in verband met de volgende domeinen van het intern controlesysteem, zowel voor de eigen federale overheidsdienst als voor de programmatorische overheidsdiensten die eruit voortkomen : a) van toepassing zijnde wetgeving en regelgeving, b) budgettaire controle, en c) beheerscontrole. »

De ratio legis van deze bepaling was om elke Federale Overheidsdienst van een contactpunt te voorzien tot wie de interne en externe auditors zich zouden kunnen richten om de documentatie van het intern controlesysteem te verkrijgen. Dit houdt niet de verplichting in om deze documentatie materieel bijeen te brengen op één enkele plaats. De doelstelling kan bijgevolg evengoed worden bereikt door te voorzien dat een verantwoordelijke de inventaris van de documentatie zal bijhouden om alzo te weten welke informatie beschikbaar is en wie ze bewaart.

De beperking van de beoogde materies lijkt overigens niet meer verantwoord.

In dit perspectief zal het aan de leidinggevende van de entiteit toekomen om deze verantwoordelijke aan te duiden die overigens zal worden gevraagd hem bij te staan in het opstellen van het jaarverslag over de interne controle, voorzien in artikel 7.

Zoals elke delegatie zou het nuttig zijn dat deze aanduiding schriftelijk zou worden vastgesteld en toegevoegd aan de documentatie van het intern controlesysteem.

Het geeft aan dat deze verantwoordelijke over een voldoende gezag zou beschikken om zijn collega's te kunnen gebieden hem de nuttige informatie mee te delen. Het zou vanzelfsprekend lijken dat de verantwoordelijke van de beheerscontrole deze functie zou opnemen. In de federale overheidsdiensten zouden bijgevolg, tenzij bij een tegenovergestelde beslissing van de Leidinggevende, de stafdirecteurs Budget en Beheerscontrole, leden van het Directiecomité doorgaan met het opnemen van deze verantwoordelijkheid door deze verder uit te breiden boven op de materies die verbonden zijn aan de wetgeving en de regelgeving, aan de begrotingscontrole en aan de beheerscontrole, om de Voorzitter te helpen een zicht te hebben op het geheel van zijn intern controlesysteem.

Volgens de oude versie van dit artikel moest de informatie betreffende een programmatorische federale overheidsdienst worden doorgestuurd naar de federale overheidsdienst onder de welke die valt. Door de verplichte samenhang tussen enerzijds deze centralisatie van de inventaris van de documentatie en anderzijds de uitwerking door de

a paru plus indiqué de prévoir que cette responsabilité sera exercée à l'intérieur de chaque Service.

Article 5

A trois mots près, cet article est la reprise de l'article 5 de l'arrêté royal du 26 mai 2002.

Le commentaire qui figurait dans le Rapport au Roi était libellé comme suit :

« Tout comme les dispositions précédentes, cet article traduit un des objectifs principaux de la réforme Copernic, à savoir une plus grande autonomie de gestion des services publics fédéraux couplée avec une plus grande responsabilisation du personnel. Un des moyens pour accroître cette responsabilisation est de favoriser les délégations au sein du service public car, en effet, délégation signifie responsabilisation.

Cette disposition vise les délégations opérationnelles, organisationnelles et financières.

L'évaluation du niveau de qualité du système de contrôle interne appartiendra au service d'audit interne du même service public fédéral (ou de programmation), comme il sera détaillé dans l'arrêté royal à venir sur l'audit interne. »

Comme indiqué précédemment, la différence entre l'article initial et sa nouvelle version réside dans l'ajout de trois mots. Au lieu de s'en tenir à prévoir que le mécanisme décrit plus haut sera activé « dès que le niveau de qualité atteint par le système de contrôle interne le permet », nous avons introduit une disposition qui attribue la responsabilité de cette évaluation au Dirigeant. En effet, c'est bien au Dirigeant qu'il appartient de décider s'il est en mesure de déléguer certaines activités au sein du Service dont il est responsable. C'est une décision de gestion, purement interne, qui relève de sa responsabilité et dont il peut être amené à rendre compte.

De manière générale, chaque délégant doit acter sa décision de délégation par un écrit, communiqué au délégataire, et dans lequel sont précisés les limites et objectifs de cette délégation ainsi que les modalités de rapportage. Le délégataire doit quant à lui procéder à une évaluation des risques liés aux objectifs qui lui sont confiés. Par analogie avec les dispositions de l'article 3, il est recommandé qu'il rende compte au délégant du niveau de risque acceptable qu'il se fixe pour la mise en œuvre de ces objectifs.

Article 6

Cet article est une version actualisée de la disposition qui, d'après le rapport au Roi de 2002, visait « la mise à disposition, par le Service public fédéral Budget et Contrôle de la Gestion, de spécialistes en contrôle interne pour chacun des trois domaines mentionnés (opérationnel, systèmes d'information, juridique et conformité), qui offriront un support méthodologique au développement du système de contrôle interne dans tous les services publics fédéraux et services publics fédéraux de programmation. »

Il précise le rôle dévolu au SPF Budget et Contrôle de la Gestion, dans la perspective d'une extension du champ de ses « clients » potentiels. Il réaffirme sa mission de soutien, et la décline en deux formules :

- à la demande des responsables intéressés : prise en charge de missions de conseil et d'accompagnement,
- de sa propre initiative : création et coordination de réseaux thématiques largement ouverts.

Les dispositions que contenait l'article 6, § 3, de l'arrêté royal du 26 mai 2002 précité concernant les rôles à assumer en interne au sein de chaque Service, sont plus à leur place dans l'article 4 que dans l'article 6, qui précise les missions du Service public fédéral Budget et Contrôle de la Gestion au regard de l'accompagnement des autres Services pour le développement de leur système de contrôle interne.

Article 7

Cet article constitue une innovation par rapport à l'arrêté royal du 26 mai 2002, dont l'article 7 a été entièrement remanié.

leidinggevende van het jaarverslag over de interne controle, lijkt het meer aangepast erin te voorzien dat deze verantwoordelijkheid binnen elke van de Diensten wordt uitgeoefend.

Artikel 5

Op drie woorden na herneemt dit artikel het artikel 5 van het koninklijk besluit van 26 mei 2002.

Het commentaar dat in het verslag aan de Koning voorkwam luidde als volgt :

« Zoals de vorige bepalingen vertaalt dit artikel de hoofddoelstellingen van de Copernicshervorming, met name een grotere beheersautonomie voor de federale overheidsdiensten, met een grotere responsabilisering van het personeel. Een van de middelen om deze responsabilisering te verhogen is het aanmoedigen van delegaties binnen de overheidsdienst, precies omdat delegatie inderdaad responsabilisering betekent.

Deze bepaling beoogt de operationele, organisatorische en financiële delegaties.

De evaluatie van het kwaliteitsniveau van het intern controlesysteem zal de interne auditdienst toebehoren van dezelfde (programmatorische) federale overheidsdienst, zoals zal worden verduidelijkt in het toekomstig koninklijk besluit over de interne audit. »

Zoals eerder vermeld, bestaat het verschil tussen het initieel artikel en de nieuwe versie uit het toevoegen van drie woorden. In plaats van voorkomen dat het beschreven mechanisme zou versneld worden « van zodra het kwaliteitsniveau van het interne controlesysteem dit toelaat », hebben wij een bepaling ingevoerd die de verantwoordelijkheid voor deze evaluatie toevertrouwt aan de leidinggevende. Het is immers de leidinggevende die beslist of hij bepaalde activiteiten binnen zijn dienst kan delegeren. Het gaat om een puur interne beslissing die onder zijn verantwoordelijkheid valt en waarop hij afgerekend kan worden.

In het algemeen dient elke delegerende persoon zijn delegatiebeslissing schriftelijk te doen en ter kennis te geven van de gedelegeerde. Hierin dienen de begrenzingen en de doelstellingen van deze delegatie alsook de modaliteiten van rapportering te worden vermeld. Wat de gedelegeerde betreft moet hij ook een evaluatie uitvoeren van de risico's die aan de hem toegewezen doelstellingen verbonden zijn. Naar analogie van de bepalingen van artikel 3, is het aangewezen dat hij aan de delegatieverlener kennis geeft van het aanvaardbare risico niveau dat hij voor de uitvoering van deze doelstellingen vastlegt.

Artikel 6

Dit artikel is een geactualiseerde versie van de bepaling die volgens het verslag aan de Koning van 2002 zich richtte op « het ter beschikking te stellen van specialisten interne controle voor de drie domeinen : operationeel, informaticasystemen en juridische conformiteit, door de Federale Overheidsdienst Budget en Beheerscontrole. Zij bieden methodologische ondersteuning aan bij het ontwikkelen van het interne controlesysteem bij alle federale overheidsdiensten en programmatorische overheidsdiensten. »

Dit artikel verduidelijkt de rol van de FOD Budget en Beheerscontrole, vanuit de uitbreiding van zijn potentiële « klanten ». Zijn opdracht van ondersteunende dienst wordt bekrachtigd in twee formules :

- op vraag van belangstellende verantwoordelijken neemt de FOD B & B de opdrachten waar van raadgever en begeleider;
- op eigen initiatief creëert en coördineert hij brede thematische netwerken.

De bepalingen van artikel 6, § 3, van voormeld het koninklijk besluit van 26 mei 2002 betreffende de interne verdeling van de taken binnen elke dienst zijn meer op hun plaats zijn in artikel 4 dan in artikel 6. Dit laatste verduidelijkt de opdrachten van de federale overheidsdienst Budget en Beheerscontrole wat betreft de begeleiding van de andere diensten voor de ontwikkeling van hun intern controlesysteem.

Artikel 7

Dit artikel vormt een vernieuwing in vergelijking met het koninklijk besluit van 26 mei 2002, het artikel 7 is volledig gewijzigd.

Le fait de se référer à un référentiel établi pour améliorer les systèmes de contrôle interne doit non seulement aider les Dirigeants à renforcer le degré de maîtrise de leurs activités (fonction de support méthodologique ou de mode d'emploi) mais aussi créer les conditions pour qu'ils puissent rassurer d'autres parties prenantes. Pour autant, il ne s'agit pas de passer son temps à rendre compte, au détriment du fonctionnement quotidien de l'organisation.

La formalisation d'un mécanisme de rapportage annuel sur le contrôle interne doit contribuer à cet objectif. En outre, le fait de rendre compte à date fixe des progrès du contrôle interne sera l'occasion pour le Dirigeant d'émettre un signal fort sur son adhésion à la démarche de contrôle interne.

Ce rapport détaillera donc les mesures qui ont été prises pour assurer l'avenir. Il est complémentaire du rapport d'évaluation des managers, qui porte sur les réalisations passées. Il peut les aider à établir que les performances constatées ne sont pas le fruit du hasard ni de la chance.

Il s'agit aussi d'un outil pour le Comité d'audit de l'administration fédérale, institué par arrêté royal du 17 août 2007.

A terme, il pourra s'intégrer ou être joint à un rapport de gestion complet, qui pourrait s'inspirer du modèle élaboré par la Fédération des Experts-comptables européens (FEE) et des rapports annuels établis par chacun des Directeurs généraux de la Commission européenne.

La loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral prévoit d'ailleurs en son article 18 que « les services établissent chaque année un rapport annuel sur leurs activités et l'évolution des principales données financières », et que « sur proposition du Ministre du Budget, le Roi fixe les règles relatives à l'établissement et à la publication du rapport annuel. »

Le présent article constitue donc une étape de préparation vers la mise en œuvre de la loi du 22 mai 2003, dont l'entrée en vigueur est actuellement prévue pour le 1^{er} janvier 2008.

Il comporte la liste des rubriques que ce rapport doit obligatoirement comprendre.

Parmi elles se trouve une reconnaissance de responsabilité sur le bon fonctionnement et l'évaluation du système de contrôle interne du Service. En confirmant solennellement qu'il est conscient des responsabilités qui lui sont confiées en matière de contrôle interne, le Dirigeant émet le signal fort attendu.

Article 8

L'article 8 dispose que l'arrêté royal du 26 mai 2002, relatif au système de contrôle interne au sein des services publics fédéraux est abrogé. Il est donc remplacé par le présent arrêté, dont le champ d'application est plus étendu.

C'est sur base d'une recommandation du Conseil d'Etat, formulée dans son avis 42.545/4 du 16 avril 2007, que cette option a été finalement retenue. Elle procède d'une volonté de lisibilité de la réglementation. En effet, d'après le Haut Conseil, « L'importance des modifications apportées à l'arrêté royal du 26 mai 2002, précité, justifient que celui-ci soit intégralement réécrit. »

Toutefois, l'esprit qui a présidé à l'adoption de l'arrêté initial demeure. Les objectifs (maîtrise des risques, responsabilisation) sont toujours d'actualité. Le présent arrêté, qui vise à créer les conditions de réalisation de ces objectifs et qui prend en compte les enjeux nouveaux qui sont apparus ces dernières années, s'inscrit donc dans la continuité de celui qu'il remplace.

Il ne saurait par conséquent être question que l'adoption de cet arrêté puisse être invoquée comme un motif pour mettre un frein à ce qui a été entrepris jusqu'à présent, sur base de l'arrêté de 2002.

Articles 9 et 10

Les deux derniers articles n'appellent pas de commentaire.

Prise en compte de l'avis n° 42.545/4 du Conseil d'Etat, donné le 16 avril 2007

La Section de Législation du Conseil d'Etat a formulé trois observations :

- la première portait sur les bases légales et le champ d'application du présent arrêté,
- la deuxième : sur l'opportunité de citer nommément le modèle COSO et les lignes directrices de l'INTOSAI,

Door te verwijzen naar een referentiekader om de interne controle-systemen te verbeteren, helpt men de leidinggevenden de mate waarin ze hun activiteiten beheersen te verhogen (functie van methodologische ondersteuning of gebruiksaanwijzing). Tegelijk schept dit ook de voorwaarden om andere betrokken partijen gerust te stellen. Het gaat er dus niet om zijn tijd te verdoen met rekenschap af te leggen, ten koste van de dagelijkse werking van de organisatie.

Het formaliseren van een jaarlijks rapporteringsmechanisme met betrekking tot de interne controle draagt bij tot deze doelstelling. Bovendien, het feit van rekenschap af te leggen op vastgelegde data m.b.t. de vooruitgang van de interne controle, maakt het voor zijn voor de leidinggevende mogelijk een sterk signaal van akkoord met de benaderingswijze van interne controle te geven.

Dit rapport zal dus de bijzonderheden bevatten over de maatregelen die genomen zijn om de toekomst te verzekeren. Het is een aanvulling op het evaluatierapport van de managers dat verslag brengt over de verwezenlijkingen in het verleden. Het kan hen helpen aan te tonen dat de vastgestelde resultaten niet toevallig of als gevolg van geluk zijn tot stand gebracht.

Het verslag is ook een instrument voor het Auditcomité van de federale overheid opgericht bij koninklijk besluit van 17 augustus 2007.

Op termijn kan het worden ingepast in of bijgevoegd bij een volledig beheerrapport. Dit laatste kan inspiratie halen uit het model uitgewerkt door de Federatie van Europese Accountants (FEE) en uit de jaarverslagen die elk van de Directeurs-generaal van de Europese Commissie opmaakt.

De wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat bepaalt overigens in artikel 18 : « De diensten stellen jaarlijks een jaarverslag op over hun activiteiten en de evolutie van de belangrijkste financiële gegevens » en : « Op voordracht van de Minister van Begroting, bepaalt de Koning de regels inzake het opmaken en publiceren van het jaarverslag ».

Het huidige artikel 6 vormt aldus een voorbereidingsfase in de uitvoering van de wet van 22 mei 2003, die in werking zou moeten treden op 1 januari 2008.

Zij omvat een lijst van rubrieken die dit rapport verplicht dient te omvatten.

Onder hen bevindt zich een erkenning van verantwoordelijkheid over het goed functioneren en de evaluatie van het interne controle systeem van de dienst. Door plechtig te bevestigen dat hij zich bewust is van de hem toegewezen verantwoordelijkheden m.b.t. de interne controle, uit de leidinggevende het verwachte sterke signaal.

Artikel 8

Artikel 8 bepaalt dat het koninklijk besluit van 26 mei 2002, betreffende het intern controlesysteem binnen de diensten van de federale overheid wordt opgegeven. Het koninklijk besluit van 26 mei 2002 zal door dit besluit, waarvan de toepassingsfeer omvangrijker is, vervangen worden.

Op basis van een aanbeveling van de Raad van State van 16 april 2007, nr. 42.545/4, is deze uiteindelijke keuze gemaakt. Zij komt voort uit de wil om de leesbaarheid van de regelgeving te waarborgen. Volgens de Raad van State « rechtvaardigt het belang van de aangebrachte veranderingen aan het koninklijk besluit van 26 mei 2002 dat dit integraal zou worden herschreven. »

De geest die geleid heeft tot de aanpassingen blijft echter bestaan. De doelstellingen (risicobeheersing, responsabilisering) zijn nog steeds actueel. Het huidige besluit, dat tot doel heeft de voorwaarden te scheppen om deze doelstellingen te verwezenlijken en dat rekening houdt met de nieuwe elementen die de laatste jaren aan het licht zijn gekomen, ligt dus in de lijn van en is een voortzetting van het besluit dat het vervangt.

Er zou geen sprake kunnen zijn dat de aanname van dit besluit zou worden ingeroepen als reden om wat reeds tot nu toe ondernomen is op basis van het besluit van 2002 aan banden te leggen.

Artikels 9 en 10

De laatste twee artikelen vragen geen verdere commentaar.

Advies nr. 42.545/4 van de Raad van State van 16 april 2007

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft drie opmerkingen gemaakt :

- een eerste over de wettelijke grondslagen en de toepassingsfeer van dit besluit;
- een tweede over de wenselijkheid om het model COSO en hoofdlijnen van INTOSAI bij naam te noemen;

— la troisième : sur l'opportunité de remplacer purement et simplement l'arrêté royal du 26 mai 2002 plutôt que de l'amender.

Les recommandations de la Section de Législation du Conseil d'Etat ont été intégralement suivies.

Nous avons l'honneur d'être,

Sire,
De Votre Majesté
les très respectueux
et très fidèles serviteurs,
La Ministre du Budget,
Mme F. VAN DEN BOSSCHE
Le Ministre de la Fonction publique,
C. DUPONT

AVIS 42.545/4 DU 16 AVRIL 2007
DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre du Budget, le 20 mars 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté royal du 26 mai 2002 relatif au système de contrôle interne au sein des services publics fédéraux », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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.

1. Le projet soumis pour avis vise notamment à modifier la définition de la notion de « système de contrôle interne ».

Le contenu du nouvel article 2 de l'arrêté royal du 26 mai 2002 relatif au système de contrôle interne au sein des services publics fédéraux (article 2 du projet), selon lequel « la définition de la notion de « système de contrôle interne », de la méthodologie applicable et des critères d'évaluation de son fonctionnement relève des normes établies au niveau international et européen, le cas échéant précisées par le Ministre du Budget », est particulièrement imprécis.

Le rapport au Roi précédent l'arrêté royal du 26 mai 2002 signalait déjà qu'afin de ne pas figer des notions qui doivent rester évolutives, il a semblé préférable de ne pas détailler dans l'arrêté royal les composantes du système de contrôle interne ». Il comporte lui-même une simple description de « cinq composantes », à savoir « l'environnement de contrôle », « l'évaluation des risques », « les activités de contrôle », « l'information et la communication » et « le pilotage ou monitoring ».

Dans son avis 33.153/1, donné le 4 avril 2002, sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 mai 2002 précité (1), la section de législation du Conseil d'Etat avait relevé ce qui suit :

« 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. En outre, une réglementation ne peut comporter que des dispositions normatives, si bien que les dispositions comportant uniquement des recommandations ou objectifs n'y ont pas leur place.

Le projet sera remanié en tenant compte des principes qui viennent d'être rappelés. »

La section de législation ne peut que réitérer cet avis, compte tenu notamment du fait qu'il est pour la définition de la notion de « système de contrôle interne » simplement renvoyé à l'article 2 en projet à « des normes établies au niveau international et européen » sans aucune autre précision.

Or, au sujet de cet article, le rapport au Roi qui accompagne le projet précise :

« La définition qui figurait jusqu'ici à l'article 2 de l'arrêté modifié, qui était directement inspirée de la définition donnée par le rapport COSO [« Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission »] de 1992, apparaît désormais incomplète. Plutôt que de

— ten derde over de wenselijkheid het koninklijk besluit van 26 mei 2002 gewoonweg te vervangen in plaats van het te amenderen.

De aanbevelingen van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State worden integraal gevolgd.

Wij hebben de eer te zijn,

Sire,
Van Uwe Majesteit,
de zeer eerbiedige
en zeer getrouwe dienaars,
De Minister van Begroting,
Mevr. F. VAN DEN BOSSCHE
De Minister van Ambtenarenzaken,
C. DUPONT

ADVIES 42.545/4 VAN 16 APRIL 2007
VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 20 maart 2007 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit « tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 mei 2002 betreffende het Intern controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten », heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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 deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt er onder meer toe de definitie van het begrip « intern controlesysteem » te wijzigen.

De inhoud van het nieuwe artikel 2 van het koninklijk besluit van 26 mei 2002 betreffende het Intern controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten (artikel 2 van het ontwerp), luidens welke « de definitie van het begrip « intern controlesysteem », van de gebruikte methodologie en van de evaluatiecriteria van zijn werking (...) onder de normen die zijn opgesteld op internationaal en Europees vlak (ressortteert); deze kunnen desgevallend worden verduidelijkt door de Minister van Begroting », is bijzonder vaag.

In het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 26 mei 2002 stond reeds dat « om de begrippen, die immers evolutief moeten blijven, niet te strikt te bepalen, (...) het verkieslijk (leek) de componenten van het intern controlesysteem niet in detail uit te werken in het koninklijk besluit ». Het verslag bevat zelf gewoon een omschrijving van « vijf componenten », « de controleomgeving », « de risico-inschatting », « de controleactiviteiten », « de informatie en communicatie » en « de monitoring ».

De afdeling wetgeving van de Raad van State had in haar advies 33.153/1, uitgebracht op 4 april 2002 over een ontwerp dat het voornoemde koninklijk besluit van 26 mei 2002 is geworden (1), gewezen op het volgende :

« Bij het redigeren van normatieve teksten dient te worden gestreefd naar duidelijkheid en begrijpelijkheid, die onontbeerlijke voorwaarden voor de rechtszekerheid zijn. Bovendien mag een regelgeving enkel uit normatieve bepalingen bestaan, zodat bepalingen die enkel aanbevelingen of doelstellingen inhouden, daarin niet thuishoren.

Het ontwerp zal gelet op de zo-even in herinnering gebrachte beginselen dienen te worden herwerkt. »

De afdeling wetgeving kan dat advies alleen maar herhalen, gezien onder meer het feit dat voor de definitie van het begrip « intern controlesysteem » in het ontworpen artikel 2 louter verwezen wordt naar « normen die zijn opgesteld op internationaal en Europees vlak », zonder enige nadere precisering.

Met betrekking tot dat artikel staat in het verslag aan de Koning dat bij het ontwerp hoort evenwel, het volgende :

« De definitie uit artikel 2 van het gewijzigde besluit was rechtstreeks geïnspireerd op de definitie uit het COSO-rapport van 1992 [COSO : « Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission »]. Ze is onvolledig geworden. In plaats van ze te wijzigen en aan

la modifier pour la mettre à jour, il a été décidé de fixer un référentiel dont le contenu pourra évoluer en fonction de l'état de l'art. Ce référentiel correspond aux normes internationales reconnues en matière de contrôle interne, COSO (1992 et 2004) et INTOSAI (2004).

Les lignes directrices de l'INTOSAI relatives aux normes de contrôle interne (...) constituent la transposition au secteur public du modèle général « Internal Control - Integrated Framework » présenté dans le rapport COSO de 1992. »

L'article 2 du projet devrait donc mieux identifier dans ce texte ces normes européennes et internationales et le cas échéant, habiliter le Ministre du Budget à en compléter la liste.

2. L'arrêté en projet vise également à étendre le champ d'application de l'arrêté royal du 26 mai 2002 précité. Ainsi, selon l'article 1^{er} du projet, l'arrêté royal du 26 mai 2002 aura vocation à s'appliquer tant aux services de l'administration générale qu'à d'autres services énumérés limitativement dans cet article.

Pour ce qui concerne les services de l'administration générale (services publics fédéraux, services publics fédéraux de programmation et Ministère de la Défense), les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution confèrent au Roi le pouvoir de régler l'organisation de ces services (2). Tant la jurisprudence que la doctrine déduisent des dispositions constitutionnelles précitées que la création et l'organisation des services de l'administration générale sont de la compétence exclusive du Roi (3).

La Régie des Bâtiments, le Bureau fédéral du Plan, l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, l'Agence fédérale d'Accueil des Demandeurs d'Asile, le Service des pensions du secteur public et l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé sont des organismes d'intérêt public (dotés de la personnalité juridique), classés dans la catégorie A, telle que visée dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Or, comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a rappelé souvent, c'est au législateur qu'il appartient de régler les éléments essentiels de l'organisation, du fonctionnement et du contrôle des organismes d'intérêt public.

En vertu de l'article 184 de la Constitution, l'organisation de la police intégrée, structurée à deux niveaux, est également une matière réservée à la compétence du législateur.

La loi du 16 mars 1954 ne contient aucune habilitation au Roi quant au système de contrôle interne des organismes d'intérêt public. Parmi les dispositions visées au préambule, seul l'article 6 de la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des Bâtiments prévoit explicitement :

« La Régie organise un contrôle interne et un audit interne. Leur organisation et leur structure sont définies par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. »

Néanmoins, le Roi ayant été habilité à régler, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, l'organisation et le fonctionnement de différents organismes d'intérêt public par l'article 2, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, l'article 63 de la loi-programme du 19 juillet 2001 (en ce qui concerne l'Agence fédérale d'Accueil des Demandeurs d'Asile) (4), l'article 30 de la loi du 12 janvier 2006 portant création du « Service des pensions du secteur public » et l'article 22 de la loi du 20 juillet 2006 relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé, ceux-ci peuvent aussi servir de fondement légal à l'arrêté en projet.

En ce qui concerne le Bureau fédéral du Plan, l'article 124 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses ne procure pas de fondement légal à l'arrêté en projet.

L'article 142 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux dispose :

« Le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des Ministres les normes d'organisation et de fonctionnement des services de police afin d'assurer un service minimum équivalent à la population. »

Compte tenu de sa portée, cette disposition ne peut procurer de fondement légal à l'arrêté en projet.

te passer, werd besloten een referentiestelsel te bepalen waarvan de inhoud kan evolueren naargelang de stand van zaken. Dit referentiestelsel komt overeen met de internationaal erkende criteria inzake interne controle, COSO (1992 en 2004) en INTOSAI (2004).

De hoofdlijnen van INTOSAI inzake de normen voor interne controle in de overheidssector (...) (vormen de omzetting van het) (...) algemeen model vooropgesteld (in het COSO rapport uit 1992) « Internal Control - Integrated Framework » (naar de overheidssector). »

In de tekst van artikel 2 van het ontwerp zouden dus die Europese en internationale normen beter aangeduid moeten worden, en zou de Minister van Begroting in voorkomend geval gemachtigd moeten worden die lijst aan te vullen.

2. Het ontworpen besluit strekt er ook toe de werkingssfeer van het voornoemde koninklijk besluit van 26 mei 2002 uit te breiden. Zo zou het luidens artikel 1 van het ontwerp de bedoeling zijn dat het koninklijk besluit van 26 mei 2002 zowel van toepassing is op de diensten van algemeen bestuur als op andere diensten die limitatief worden opgesomd in dat artikel.

Wat de diensten van algemeen bestuur betreft (federale overheidsdiensten, federale programmatorische overheidsdiensten en Ministerie van Landsverdediging), verlenen de artikelen 37 en 107, tweede lid van de Grondwet, de Koning de bevoegdheid om de organisatie van die diensten te regelen (2). Zowel in de rechtspraak als in de rechtsleer wordt uit de bovenstaande grondwettelijke bepalingen afgeleid dat de oprichting en de organisatie van de diensten van algemeen bestuur uitsluitend tot de bevoegdheid van de Koning behoren (3).

De Regie der Gebouwen, het Federaal Planbureau, het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers, de Pensioendienst voor de Overheidssector, het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten zijn instellingen van openbaar nut (met rechtspersoonlijkheid), ingedeeld in categorie A, zoals bedoeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State herhaaldelijk in herinnering heeft gebracht, staat het echter aan de wetgever de basisaspecten van de organisatie, de werkwijze en de controle van de instellingen van openbaar nut te regelen.

Krachtens artikel 184 van de Grondwet is de organisatie van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, ook een materie die uitsluitend tot de bevoegdheid van de wetgever behoort.

De wet van 16 maart 1954 bevat geen enkele machtiging aan de Koning wat betreft het systeem van interne controle van de instellingen van openbaar nut. Van de bepalingen genoemd in de aanhef schrijft alleen artikel 6 van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een regie der gebouwen uitdrukkelijk het volgende voor :

« De Regie organiseert een interne controle en een interne audit. De organisatie en de structuur hiervan worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. »

Aangezien de Koning evenwel bij artikel 2, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, bij artikel 63 van de programmawet van 19 juli 2001 (wat het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers betreft) (4), bij artikel 30 van de wet van 12 januari 2006 tot oprichting van de « Pensioendienst voor de Overheidssector » en bij artikel 22 van de wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten, gemachtigd is om bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de organisatie en de werkwijze te regelen van verschillende instellingen van openbaar nut, kunnen deze artikelen ook als rechtsgrond dienen voor het ontworpen besluit.

Wat betreft het Federaal Planbureau levert artikel 124 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen geen rechtsgrond op voor het ontworpen besluit.

Artikel 142 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, bepaalt het volgende :

« De Koning bepaalt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de organisatie en werkningsnormen van de politiediensten teneinde een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking te verzekeren. »

Gezien de strekking van deze bepaling kan ze geen rechtsgrond bieden aan het ontworpen besluit.

A défaut pour les auteurs du projet de pouvoir invoquer un autre fondement légal pertinent, que la section de législation n'a pu identifier dans le délai imparti, l'arrêté en projet ne peut être rendu applicable à la police fédérale.

3. L'importance des modifications apportées à l'arrêté royal du 26 mai 2002, précité, justifient que celui-ci soit intégralement réécrit (5).

La chambre était composée de :

MM. :

Ph. HANSE, président de chambre,

P. LIENARDY, J. JAUMOTTE, conseillers d'Etat,

Mme C. GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

Le greffier,

C. GIGOT.

Le President,

P. HANSE.

Notes

(1) *Moniteur belge* du 31 mai 2002, 3^e édition, p. 24141.

(2) Voir l'avis 37.904/4, donné le 22 décembre 2004, sur une proposition de loi « visant à créer un SPF Migrations, à supprimer l'Office des Etrangers et à transférer les missions de politique des étrangers et d'asile du SPF Intérieur au SPF Migrations » (*Doc. parl., Chambre, 2004-2005, n° 1465/002*).

(3) Voir notamment : arrêt de la Cour d'arbitrage, n° 99/2004, du 2 juin 2004, cons. B.6.2.; J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State*, afdeling wetgeving, Maklu, Anvers, 1999, p. 369; F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruylant, Bruxelles, 2000, § 898.

(4) L'attention des auteurs du projet est cependant attirée sur ce que cet article 63 est abrogé par l'article 70 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, et ce, à une date à déterminer par le Roi en application de l'article 74 de la même loi. A cette même date le fondement légal de l'arrêté en projet sera procuré, pour ce qui concerne l'Agence fédérale pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile par l'article 55, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 2007, précitée.

(5) A l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, il convient de remplacer les mots « le Conseil des Ministres » par les mots « le Roi », complétés, s'il y a lieu, par l'expression « Par arrêté délibéré en Conseil des Ministres ».

17 AOÛT 2007. — Arrêté royal relatif au système de contrôle interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral

ALBERT II, Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, Salut.

Vu les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution;

Vu la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des Bâtiments, modifiée en dernier lieu par la loi du 20 juillet 2006 portant dispositions diverses, notamment l'article 6;

Vu la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, notamment l'article 2, alinéa 2;

Vu la loi-programme du 19 juillet 2001, notamment l'article 63;

Vu la loi du 12 janvier 2006 portant création du « Service des Pensions du Secteur public », notamment l'article 30;

Vu la loi du 20 juillet 2006 relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé, notamment l'article 22;

Considérant que l'arrêté royal du 26 mai 2002 relatif au système de contrôle interne au sein des services publics fédéraux visait à établir les conditions d'une meilleure maîtrise des risques et d'une plus grande responsabilisation du management;

Considérant que ces objectifs demeurent d'actualité;

Considérant en outre que l'adoption de la démarche dite de *single audit* (chaîne de contrôle intégrée) par le Conseil des Ministres du 30 juin 2006 suppose une harmonisation des normes et principes qui prévalent en matière de contrôle et de gestion;

Daar de stellers van het ontwerp geen andere pertinente rechtsgrond kunnen aanvoeren, en de afdeling Wetgeving geen zulk een rechtsgrond heeft kunnen vinden binnen de tijd die haar is toegemeten, kan het ontworpen besluit niet van toepassing worden verklaard op de federale politie.

3. Gezien de impact van de wijzigingen aangebracht in het voornoemde koninklijk besluit van 26 mei 2002, is er voldoende reden om dit volledig te herschrijven (5).

De kamer was samengesteld uit :

de heren :

Ph. HANSE, kamervoorzitter,

P. LIENARDY, J. JAUMOTTE, staatsraden,

Mevr. C. GIGOT, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

De Griffier,

C. GIGOT.

De Voorzitter,

Ph. HANSE.

Nota's

(1) *Belgisch Staatsblad* van 31 mei 2002, derde editie, bl. 24141

(2) Zie advies 37.904/4, uitgebracht op 22 december 2004 over een voorstel van wet « tot oprichting van een FOD Migratie, tot afschaffing van de Dienst Vreemdelingenzaken en tot overheveling van de taken inzake het vreemdelingen- en het asielbeleid van de FOD Binnenlandse Zaken naar de FOD Migratie » (*Gedr. St., Kamer, 2004/2005, nr. 1465/002*).

(3) Zie inzonderheid : arrest van het Arbitragehof, nr. 99/2004, van 2 juni 2004, overweging B.6.2.; J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State*, afdeling wetgeving, Maklu, Antwerpen, 1999, blz. 369; F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruylant, Brussel, 2000, § 898.

(4) De aandacht van de stellers van het ontwerp wordt er evenwel op gevestigd dat dat artikel 63 opgeheven wordt bij artikel 70 van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, en dit, overeenkomstig artikel 74 van dezelfde wet, op een door de Koning te bepalen datum. Op diezelfde datum zal de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, wat het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers betreft, geboden worden door artikel 55, tweede lid, van de voornoemde wet van 12 januari 2007.

(5) In het ontworpen artikel 3, § 1, derde lid, moeten de woorden « de Ministerraad » vervangen worden door de woorden « de Koning », en in voorkomend geval aangevuld worden met de woorden « bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad ».

17 AUGUSTUS 2007. — Koninklijk besluit betreffende het intern controlesysteem binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht

ALBERT II, Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.

Gelet op de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet;

Gelet op de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen, last gewijzigd bij de wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen, inzonderheid op artikel 6;

Gelet op de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, inzonderheid op artikel 2, tweede lid;

Gelet op de programmawet van 19 juli 2001, inzonderheid op artikel 63;

Gelet op de wet van 12 januari 2006 tot oprichting van de « Pensioendienst voor de Overheidssector », inzonderheid op artikel 30;

Gelet op de wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten, inzonderheid op artikel 22;

Overwegende dat het koninklijk besluit van 26 mei 2002 betreffende het interne controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten beoogde de voorwaarden vast te leggen voor een betere risicobeheersing en een grotere verantwoordelijkheidzin van het management;

Overwegende dat deze doelstellingen nog steeds gelden;

Overwegende bovendien dat de Ministerraad op 2006 de stap naar de *single audit* (geïntegreerde controleketen) heeft gezet en dit veronderstelt dat de normen en principes inzake beheerscontrole geharmoniseerd moeten worden;

Considérant par conséquent qu'après cinq ans, il se justifie de procéder à une mise à jour de l'arrêté royal du 26 mai 2002 précité afin de tenir compte des difficultés rencontrées dans l'application du texte initial, d'une part, et des nouveaux enjeux liés au bon fonctionnement du contrôle interne, d'autre part;

Considérant que cette mise à jour doit porter sur l'harmonisation des définitions et critères d'évaluation du contrôle interne, l'extension du champ d'application des règles relatives au contrôle interne, le renforcement de la dynamique de responsabilisation et l'instauration d'un mécanisme de rapportage annuel sur le contrôle interne;

Considérant qu'en matière de contrôle interne, les principes et les règles applicables aux services publics fédéraux et aux services publics fédéraux de programmation peuvent être étendus au Ministère de la Défense, ainsi qu'aux organismes d'intérêt public dotés de la personnalité juridique, classés dans la catégorie A dont l'organisation et le fonctionnement peuvent être réglés par le Roi;

Considérant que l'impératif de lisibilité de la réglementation justifie de remplacer l'arrêté royal du 26 mai 2002, précité, par un nouvel arrêté;

Considérant que ce nouvel arrêté royal doit s'inscrire explicitement dans la continuité de celui qu'il remplace;

Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 20 décembre 2006;

Vu l'accord de Notre Ministre du Budget, donné le 21 décembre 2006;

Vu la délibération du Conseil des Ministres sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

Vu l'avis n° 42.545/4 du Conseil d'Etat, donné le 16 avril 2007 en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Sur la proposition de Notre Ministre du Budget et de Notre Ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,

Nous avons arrêté et arrêtons :

CHAPITRE I^{er}. — Définition et organisation

Article 1^{er}. Le présent arrêté s'applique :

- 1° aux services publics fédéraux et aux services publics fédéraux de programmation,
- 2° au Ministère de la Défense,
- 3° à la Régie des Bâtiments,
- 4° à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire,
- 5° à l'Agence fédérale d'Accueil des Demandeurs d'Asile,
- 6° au Service des Pensions du Secteur public,
- 7° à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé.

Dans la suite du présent arrêté, ces entités sont désignées par l'appellation générique « Services ». Au sein de chacun d'eux, le responsable administratif de plus haut niveau est désigné par l'appellation générique « Dirigeant ».

Art. 2. § 1^{er}. Chacun des Services visés à l'article 1^{er} assure le bon fonctionnement de son système de contrôle interne. Pour le présent arrêté, la notion de contrôle est à comprendre dans l'acceptation de « maîtrise ».

§ 2. Les systèmes de contrôle interne sont conçus et évalués conformément au modèle « COSO » du Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission, tel que précisé par les lignes directrices de l'INTOSAI relatives aux normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public.

Le Ministre du Budget peut arrêter la liste des modèles théoriques et méthodologiques compatibles avec le modèle « COSO ».

Art. 3. § 1^{er}. Pour les risques relatifs à des objectifs de niveau politique, chaque Ministre fixe les niveaux de risques acceptables dans chacun des Services qu'il a dans ses attributions. Pour ce faire, il consulte préalablement le Dirigeant de chacun de ces Services.

Pour les risques relatifs à des objectifs dont il a la responsabilité, chaque Dirigeant fixe les niveaux de risque acceptables et les communique au ministre qui a son Service dans ses attributions.

Overwegende bijgevolg dat na vijf jaar het voornoemd koninklijk besluit van 26 mei 2002 aan een aanpassing toe is, om rekening te kunnen houden enerzijds met de moeilijkheden die gerezen zijn bij de uitvoering van de oorspronkelijke tekst en anderzijds met de nieuwe uitdagingen in verband met de goede werking van de interne controle;

Overwegende dat deze aanpassing dient te slaan op de harmonisering van de definities en evaluatiecriteria van de interne controle, op de uitbreiding van de toepassingsfeer van regels inzake interne controle, de versterking van de dynamiek van de verantwoordelijkheidszin en de invoering van een mechanisme van jaarlijks verslag over de interne controle;

Overwegende dat inzake interne controle de principes en regels die gelden voor de federale overheidsdiensten en de federale programmatorische overheidsdiensten, kunnen worden uitgebreid tot het Ministerie van Landsverdediging, en de instellingen van openbaar nut met rechtspersoonlijkheid van categorie A waarvan de organisatie en de werking kunnen door de Koning worden geregeld;

Overwegende dat omwille van de leesbaarheid van de regelgeving het verantwoord is voornoemd koninklijk besluit van 26 mei 2002 te vervangen door een nieuw besluit;

Overwegende dat dit nieuw besluit uitdrukkelijk in de lijn moet liggen van dat wat het vervangt;

Gelet op het advies van de Inspecteur van Financiën gegeven op 20 december 2006;

Gelet op de akkoordbevinding van Onze Minister van Begroting gegeven op 21 december 2006;

Gelet op het besluit van de Ministerraad over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;

Gelet op het advies nr. 42.545/4 van de Raad van State uitgebracht op 16 april 2007 met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Op voordracht van Onze Minister van Begroting en onze Minister van Ambtenarenzaken en op het advies van onze in Raad vergaderde Ministers,

Hebben Wij besloten en besluiten Wij :

HOOFDSTUK I. — Definitie en organisatie

Artikel 1. Dit besluit is van toepassing op:

- 1° de federale overheidsdiensten en de federale programmatorische overheidsdiensten,
- 2° het Ministerie van Landsverdediging,
- 3° de Regie der Gebouwen,
- 4° het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen,
- 5° het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers,
- 6° de Pensioendienst voor de Overheidssector,
- 7° het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten.

Verder in dit besluit worden deze entiteiten aangeduid met de generieke benaming « diensten ». Binnen elk van hen wordt de administratief verantwoordelijke met het hoogste niveau aangeduid met de generieke benaming « Leidinggevende ».

Art. 2. § 1. Elk van de in artikel 1 beoogde diensten verzekert de goede werking van zijn intern controlesysteem. Voor het huidige besluit, dient het begrip controle te worden begrepen in de zin van « beheersing ».

§ 2. De interne controlesystemen worden opgevat en geëvalueerd volgens het COSO model van het Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission. Dit model werd verduidelijkt in de hoofdlijnen van het INTOSAI inzake normen voor interne controle binnen de overheid.

De Minister van Begroting kan de lijst vaststellen van de theoretische en methodologische modellen die verenigbaar zijn met het COSO model.

Art. 3. § 1. Voor de risico's verbonden aan doelstellingen op beleidsniveau, legt elke minister de aanvaardbare risiconiveaus in elke van de diensten waarvoor hij bevoegd is vast. Daar toe raadpleegt hij vooraf de leidinggevende van elk van die diensten.

Voor de risico's die betrekking hebben op de doelstellingen waarvoor hij verantwoordelijk is, bepaalt elke leidinggevende de aanvaardbare risiconiveaus en deelt die mee aan de minister die zijn dienst onder zijn bevoegdheid heeft.

Pour les risques liés aux processus budgétaires, comptables et financiers, et quand il le juge nécessaire, le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre du Budget, des niveaux de risques acceptables applicables de manière uniforme.

Les délais éventuels dus à la mise en œuvre du présent paragraphe n'interrompent pas la mise en œuvre des autres dispositions du présent arrêté.

§ 2. Chaque Ministre veille à ce que le système de contrôle interne développé dans chacun des Services qu'il a dans ses attributions soit à même de fournir les garanties attendues au regard des niveaux de risque acceptables qu'il a fixés.

§ 3. Si, au sein d'un Service public fédéral ou d'un service public fédéral de programmation, il existe un Conseil stratégique, c'est lui qui fixe les niveaux de risque acceptables relatifs aux objectifs qui relèvent du § 1^{er}, al. 1^{er}.

Art. 4. Chaque membre du personnel participe à son niveau au bon fonctionnement du système de contrôle interne. La responsabilité opérationnelle du bon fonctionnement du système de contrôle interne incombe à chaque responsable, à chaque titulaire d'une fonction de management et, en définitive, au Dirigeant.

Dans le cadre de sa fonction, la personne responsable du budget et de la comptabilité est responsable du système de contrôle interne relatif à la gestion budgétaire, comptable et des aspects y afférents du contrôle de gestion.

Le Dirigeant désigne un responsable chargé de tenir à jour l'inventaire de la documentation relative au système de contrôle interne de son Service.

Art. 5. Dès qu'il estime que le niveau de qualité atteint par le système de contrôle interne le permet, le Dirigeant met en œuvre ou renforce le régime de délégation et de responsabilisation au sein de ses services.

Art. 6. § 1^{er}. Le service public fédéral Budget et Contrôle de la Gestion assure un support méthodologique au développement du contrôle interne dans les services visés à l'article 1^{er}.

Sur demande des responsables concernés au sein de chaque Service, il peut être chargé de missions de conseil.

Ce Service peut, de sa propre initiative, créer des réseaux thématiques interdépartementaux, et en assurer la coordination.

§ 2. Dans le cadre du système de contrôle interne, le service support visé au paragraphe 1^{er}, assure le secrétariat et le support technique d'un réseau de contact composé des responsables visés à l'article 4, alinéa 2, ou de leurs représentants.

CHAPITRE II. — Modalités de rapportage

Art. 7. § 1^{er}. Chaque année, le Dirigeant établit un rapport sur le fonctionnement du système de contrôle interne et annonce les améliorations qu'il compte y apporter. Ce rapport s'appuie sur les éléments d'appréciation fournis par chacun des responsables cités à l'article 4, alinéas 1^{er} et 2, et sur la documentation centralisée en cours d'année par le responsable désigné en application de l'article 4, alinéa 3.

Ce rapport comporte au moins les rubriques suivantes :

1° les missions, objectifs et moyens confiés au Service,

2° une reconnaissance de responsabilité sur le bon fonctionnement du système de contrôle interne, tel que défini à l'article 1^{er}, et sur son évaluation,

3° l'application des objectifs généraux du contrôle interne à la situation du Service,

4° la description et une évaluation du système de contrôle interne suivant le référentiel en vigueur en vertu de l'article 2,

5° les observations formulées antérieurement par le responsable des activités d'audit interne et les organes de contrôle externe, et les réponses qui y ont été apportées,

6° la présentation des structures et procédures de suivi et d'évaluation du contrôle interne qui ont permis au Dirigeant de se faire une opinion sur la qualité de son système de contrôle interne et d'établir son rapport.

Le rapport relatif à l'année écoulée est adressé au Comité d'audit de l'Administration fédérale pour le 15 février de l'année en cours, avec copie au ministre qui a le service dans ses attributions.

Voor de risico's die betrekking hebben op de budgettaire, boekhoudkundige en financiële processen, en als hij het noodzakelijk acht, stelt de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, op voorstel van de Minister van Begroting, de aanvaardbare risiconiveaus vast die op uniforme wijze worden toegepast.

De eventuele vertragingen ingevolge de tenuitvoerlegging van deze paragraaf schorten de tenuitvoerlegging van de andere bepalingen van dit besluit niet op.

§ 2. Elke Minister ziet erop toe dat het intern controlesysteem dat is uitgebouwd in elke dienst waarvoor hij of zij bevoegd is, in staat is om de waarborgen te bieden die verwacht worden ten aanzien van de aanvaardbare risiconiveaus die hij of zij heeft bepaald.

§ 3. Indien er binnen een federale overheidsdienst of een federale programmatorische overheidsdienst een beleidsraad bestaat, is het deze die de aanvaardbare risiconiveaus betreffende de doelstellingen die onder § 1, eerste lid, vallen, bepaalt.

Art. 4. Elk personeelslid draagt op zijn niveau bij tot de goede werking van het intern controlesysteem. De operationele verantwoordelijkheid voor de goede werking van het interne controlesysteem behoort toe aan elke verantwoordelijke, aan elke houder van een managementfunctie en uiteindelijk aan de leidinggevende.

In het kader van zijn functie is de persoon verantwoordelijk voor de begroting en de boekhouding verantwoordelijk voor het intern controlesysteem ten aanzien van het budgettaire en boekhoudkundig beheer en van de hiermee gepaard gaande aspecten van beheerscontrole.

De leidinggevende duidt een verantwoordelijke aan die tot taak krijgt de inventaris bij te houden van de documentatie inzake het interne controlesysteem van zijn dienst.

Art. 5. Zodra hij meent dat het intern controlesysteem het gewenste kwaliteitsniveau bereikt, stelt de leidinggevende het delegatie- en responsabiliseringsbeleid binnen zijn diensten in of versterkt het verder.

Art. 6. § 1. De federale overheidsdienst Budget en Beheerscontrole staat in voor methodologische ondersteuning bij de uitbouw van de interne controle in de diensten bedoeld in artikel 1.

Op verzoek van de betrokken verantwoordelijken binnen elke dienst, kan zij belast worden met adviesopdrachten.

Deze dienst kan op eigen initiatief thematische interdepartementale netwerken opzetten en instaan voor de coördinatie ervan.

§ 2. In het kader van het interne controlesysteem verzekert de ondersteuningsdienst, bedoeld in § 1, het secretariaat en de technische ondersteuning van een contactnetwerk samengesteld uit de in artikel 4, tweede lid, bedoelde verantwoordelijke, of van hun vertegenwoordigers.

HOOFDSTUK II. — Rapporteringsmodaliteiten

Art. 7. § 1. Elk jaar stelt de leidinggevende een verslag op over de werking van het interne controlesysteem en kondigt hij de verbeteringen aan die hij er in wil aanbrengen. Dit verslag is gebaseerd op de elementen die elk van de in artikel 4, eerste en tweede lid, voornoemde verantwoordelijken levert en op die documentatie die de krachtens artikel 4, lid 3, aangeduide verantwoordelijke in de loop van het jaar heeft verzameld.

Dit verslag bevat minstens de volgende rubrieken :

1° de opdrachten, doelstellingen en de middelen toevertrouwd aan de dienst;

2° een erkenning van de verantwoordelijkheid voor de goede werking van het intern controlesysteem zoals bepaald in artikel 1 en voor de evaluatie ervan;

3° de toepassing van de algemene doelstellingen van de interne controle op de toestand van de dienst;

4° de beschrijving en evaluatie van het intern controlesysteem volgens het referentiestelsel dat geldt volgens artikel 2;

5° de opmerkingen die de verantwoordelijke voor de activiteiten van interne audit en de externe controle-instanties eerder hebben gemaakt en de antwoorden die hierop zijn gegeven;

6° de voorstelling van de structuren en procedures voor opvolging en evaluatie van de interne controle die de leidinggevende in staat gesteld heeft zich een beeld te vormen over de kwaliteit van zijn intern controlesysteem en om zijn verslag op te stellen.

Het verslag dat betrekking heeft op het afgelopen jaar wordt overgemaakt aan het Auditcomité van de federale overheid tegen 15 februari van het lopende jaar, met afschrift aan de Minister die de betrokken dienst onder zijn bevoegdheid heeft.

Ce ministre peut faire part au Comité d'audit de l'administration fédérale des observations éventuelles qu'il souhaite formuler sur base de ce rapport. S'il souhaite faire usage de cette faculté, il transmet ces éléments d'appréciation complémentaires au Comité d'audit de l'Administration fédérale pour le dernier jour du mois de février au plus tard.

CHAPITRE III. — Dispositions finales

Art. 8. L'arrêté royal du 26 mai 2002, relatif au système de contrôle interne au sein des Services publics fédéraux, est abrogé.

Art. 9. Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Art. 10. Nos Ministres et Secrétaires d'Etat sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

Donné à Bruxelles, le 17 août 2007.

ALBERT

Par le Roi :

La Ministre du Budget,
Mme F. VAN DEN BOSSCHE
Le Ministre de la Fonction publique,
C. DUPONT

Deze Minister kan aan het Auditcomité van de federale overheid de eventuele aanmerkingen, die hij wenst te formuleren op basis van dit verslag, meedelen. Als hij van deze mogelijkheid wenst gebruik te maken, maakt hij zijn aanvullende beoordelingselementen over aan het Auditcomité van de federale overheid tegen ten laatste de laatste dag van de maand februari.

HOOFDSTUK III. — Slotbepalingen

Art. 8. Het koninklijk besluit van 26 mei 2002 betreffende het interne controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten wordt opgeheven.

Art. 9. Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Art. 10. Onze Ministers en Staatssecretarissen zijn, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit.

Gegeven te Brussel, 17 augustus 2007.

ALBERT

Van Koningswege :

De Minister van Begroting,
Mevr. F. VAN DEN BOSSCHE
De Minister van Ambtenarenzaken,
C. DUPONT

SERVICE PUBLIC FEDERAL BUDGET ET CONTROLE DE LA GESTION

F. 2007 — 4172 [C — 2007/03450]

17 AOUT 2007. — Arrêté royal
relatif aux activités d'audit interne
dans certains services du pouvoir exécutif fédéral

RAPPORT AU ROI

Sire,

L'arrêté que nous avons l'honneur de soumettre à la signature de Votre Majesté découle de la Note « Pour une maîtrise globale des risques dans les SPF et SPP », présentée par la Ministre du Budget et approuvée par le Conseil des Ministres le 30 juin 2006.

Il s'inscrit dans la ligne des arrêtés royaux du 7 novembre 2000, portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral, et du 26 mai 2002, relatif au système de contrôle interne au sein des services publics fédéraux. Comme eux, et conformément aux principes hérités de la réforme Copernic, il vise à créer les conditions d'une plus grande responsabilisation du management de l'Administration fédérale, sachant que cette évolution doit concilier rigueur de gestion, qualité des dépenses publiques et respect des principes de *government governance*.

La notion de responsabilisation est indissociable du concept de contrôle interne, qui, traduit de l'anglais « internal control », correspond à une notion de maîtrise de l'activité : il s'agit pour chaque fonctionnaire dirigeant à la fois de contrôler le Service dont il a la charge, comme un pilote automobile contrôle son véhicule, ou comme un footballeur contrôle le ballon, et de faire la preuve de cette maîtrise. Autrement dit, il doit à la fois s'assurer de la fiabilité de son système de contrôle interne et en convaincre d'autres parties prenantes (le Ministre qui a le Service dans ses attributions, les organes de contrôle externe, le grand public, etc.).

La politique de développement de systèmes de contrôle interne à l'échelle de chaque SPF s'inscrit dans le prolongement de la réforme Copernic du début des années 2000, qui visait à la fois à mieux rendre service aux citoyens et à faire de l'Etat un meilleur employeur. Ces objectifs se sont greffés à des impératifs traditionnels, qui correspondent à l'obligation de rendre compte du bon emploi des deniers publics. De nos jours, cette obligation de rendre compte s'applique aux relations que l'Etat fédéral entretient avec le Parlement (via la Cour des comptes) mais aussi avec l'Union européenne. De plus, au sein même de l'entité « Etat », il existe une obligation de rendre compte; il s'agit de celle qui découle de la mission légale du Ministre du Budget, responsable de la surveillance de l'exécution du budget.

FEDERALE OVERHEIDSDIENST BUDGET EN BEHEERSCONTROLE

N. 2007 — 4172 [C — 2007/03450]

17 AUGUSTUS 2007. — Koninklijk besluit
betreffende de interne auditactiviteiten
binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht

VERSLAG AAN DE KONING

Sire,

Het besluit dat wij de eer hebben ter handtekening aan U voor te leggen vloeit voort uit de nota « Voor een totale beheersing van de risico's in de FOD's en POD's ». Deze nota werd voorgesteld door de Minister van Begroting en goedgekeurd door de Ministerraad op 30 juni 2006.

Het ligt in de lijn van de koninklijke besluiten van 7 november 2000 houdende oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst en van 26 mei 2002 betreffende het intern controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten. Net als deze besluiten en in overeenstemming met de principes uit de Copernicshervorming, beoogt onderhavig besluit de voorwaarden te scheppen voor een grotere responsabilisering van het management van de federale overheid, in de wetenschap dat deze evolutie ernstig beheer, kwaliteit van overheidsuitgaven en respect voor de principes van *government governance* moet verzoenen.

Responsabilisering is onlosmakelijk verbonden met het concept van interne controle. Het gaat om de idee van beheersing van de activiteit, met name om de leidinggevende ambtenaren die hun dienst besturen als een autobestuurder zijn voertuig, of zoals een voetballer de bal beheerst, en deze beheersing te bewijzen. Hij moet met andere woorden zich ervan vergewissen dat zijn interne controlesysteem betrouwbaar is en er andere belanghebbende partijen van overtuigen (de Minister die bevoegd is voor de dienst, de externe controle-instanties, het brede publiek, enz.).

Het beleid om interne controlesystemen uit te bouwen op het vlak van elke FOD ligt in het verlengde van de Copernicshervorming uit het begin van de jaren 2000. Deze hervorming beoogde een betere dienstverlening aan de burger en wou de Staat tot een betere werkgever maken. Deze doelstellingen zijn geënt op traditionele motieven, die erin bestaan dat men verplicht is rekenschap af te leggen van de goede aanwending van de staatsgelden. In hedendaagse termen geldt deze plicht tot rekenschap in de relaties van de Staat met het Parlement (via het Rekenhof) maar ook met de Europese Unie. Bovendien bestaat er binnen de entiteit 'Staat' een verplichting om rekenschap af te leggen. Het gaat om de verplichting die voortvloeit uit de wettelijke opdracht van de Minister van Begroting die verantwoordelijk is voor het toezicht op de uitvoering van de begroting.