



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 76.881/2/V
du 1^{er} aout 2024

advies 76.881/2/V
van 1 augustus 2024

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal
du 4 mai 2016 portant
création du Service fédéral
d'audit interne'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
het koninklijk besluit van
4 mei 2016 tot oprichting van
de Federale Interneauditdienst'

Le 17 juin 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Premier Ministre à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 1^{er} aout 2024, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 4 mai 2016 portant création du Service fédéral d'audit interne'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 31 juillet 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Dimitri YERNAULT et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} aout 2024.

*

Op 17 juni 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Eerste Minister verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 1 augustus 2024 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 mei 2016 tot oprichting van de Federale Interneauditdienst'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 31 juli 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Dimitri YERNAULT en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier MINY, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 augustus 2024.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 aout.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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

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

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection des membres de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau Gouvernement, le Gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Afin d'assurer un fondement juridique suffisant pour les organismes d'intérêt public également concernés par les modifications en projet de l'arrêté royal du 4 mai 2016 'portant création du Service fédéral d'audit interne' et les prérogatives du Service fédéral d'audit interne, il convient d'ajouter au préambule ¹ :

- l'article 6 de la loi du 1^{er} avril 1971 'portant création d'une Régie des Bâtiments' ;
- 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 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' ;
- l'article 55, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 2007 'sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers' ;

¹ Voir l'avis 58.829/4 donné le 3 mars 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 4 mai 2016 'portant création du Service fédéral d'audit interne'.

– l'article 7 de la loi du 25 octobre 2016 'portant création de l'Agence fédérale de la Dette et suppression du Fonds des Rentes'.

2. À l'alinéa 6, il conviendra d'indiquer la date de conclusion du protocole du Comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux.

DISPOSITIF

Article 2

1. Au 2°, les mots « les 2°/1 et le 2°/2 » seront remplacés par les mots « après le 2°, les 2°/1 et 2°/2 ».

2. Le 5° énonce :

« 5° 'maîtrise de l'organisation' et 'système pour la maîtrise de l'organisation' : le processus et le système visés à l'article 2, 5° et 6°, de l'arrêté royal du 15 mai 2022 relatif à la maîtrise de l'organisation au sein de certains services du pouvoir exécutif fédéral et modifiant les arrêtés royaux du 4 mai 2016 portant création du Service fédéral d'audit interne et du 17 août 2007 portant création du Comité d'audit de l'Administration fédérale ».

Telle que formulée, la disposition définit simultanément les notions de « maîtrise de l'organisation » et de « système pour la maîtrise de l'organisation » par un renvoi unique fait à deux définitions qui figurent dans l'arrêté royal du 15 mai 2022 'relatif à la maîtrise de l'organisation au sein de certains services du pouvoir exécutif fédéral et modifiant les arrêtés royaux du 4 mai 2016 portant création du Service fédéral d'audit interne et du 17 août 2007 portant création du Comité d'audit de l'Administration fédérale'.

Pour éviter toute ambiguïté sur ce point, il convient de scinder le 5°, en insérant un 5°/1, afin d'énoncer séparément la définition de « maîtrise de l'organisation » et celle de « système pour la maîtrise de l'organisation ».

Article 6

1. L'article 7, § 3, en projet énonce que le Service fédéral d'audit interne exerce « des activités d'audit forensique ». L'alinéa 2 définit plus spécifiquement ce qu'il faut entendre par cette catégorie particulière d'activités d'audit.

En ce qu'il s'agit d'une définition, l'alinéa 2 devra figurer parmi les définitions figurant à l'article 2.

2. Interrogé en outre sur la nature des activités d'audit forensique énoncées au 2°, et sur ce qui les distingue des activités mentionnées au 1°, le délégué du Premier Ministre a répondu :

« o In het eerste punt – '1° administratieve onderzoeken naar vermoedelijke integriteitschendingen gepleegd in het kader van de activiteiten van een dienst;' – wordt een zelfstandige reglementaire basis gecreëerd in het KB voor de Federale Interne Audit om administratieve onderzoeken uit te voeren naar integriteitsschendingen binnen haar audituniversum, zoals bepaald in het onderhavig KB.

o Wanneer in het tweede punt – '2° taken die betrekking hebben op integriteitsschendingen en die door of krachtens de wet of andere besluiten aan de Federale Interne auditdienst worden toevertrouwd.' – wordt verwezen naar 'taken die betrekking hebben op integriteitsschendingen' gaat het hier in de eerste plaats om het ontvangen en opvolgen van interne meldingen in de zin van de klokkenluiderswet van december 2022. Deze taken zijn dus verschillend van de administratieve onderzoeken uit punt 1 vanwege hun rechtsbasis. Ook heeft deze wet een andere actieradius dan het KB. Deze wet maakt immers van FIA het verantwoordelijke interne meldkanaal voor alle federale administraties (breder dan het beperkt audituniversum in huidig KB) zonder intern meldkanaal. Het is belangrijk dat deze taken gebaseerd op deze andere rechtsbasis meegenomen worden in de forensische taken van FIA die in dit KB omkaderd worden, zodat bv. de onderzoeksbevoegdheden die aan FIA in dit KB toegewezen worden ook toepasselijk zijn op de uitvoering van deze andere taken ».

Ces précisions gagneront à figurer dans le rapport au Roi.

Article 7

1. L'attention de l'auteur du projet est attirée sur la circonstance que les normes professionnelles mentionnées constituent des recommandations d'ordre professionnel et qu'elles n'ont dès lors pas de valeur juridique dans l'ordre interne à défaut d'être reproduites dans un texte législatif ou réglementaire.

2. À supposer, comme tend à l'indiquer le commentaire de l'article, que de telles normes professionnelles soient notamment celles élaborées au sein de l'« Institute of Fraud Auditors », il convient de relever que les derniers statuts de cette ASBL de droit belge² ne sont publiés qu'en néerlandais, d'une part, et que ces pratiques ne sont publiées sur son site³ qu'en anglais, d'autre part.

Comme la section de législation le relève régulièrement, le renvoi à des « normes » (ici « professionnelles ») doit répondre aux conditions d'accessibilité (y compris, le cas échéant, de gratuité) et d'identification d'une publication officielle. Si tel n'était pas le cas, le projet viserait en effet des normes qui n'ont pas été publiées conformément à l'article 190 de la Constitution et qui, pour ce motif, ne seraient en principe pas opposables⁴.

² https://www.ejustice.just.fgov.be/tsv_pdf/2021/06/09/21068593.pdf.

³ <https://www.ifabelgium.be/about-ifa/introduction>.

⁴ Voir *mutatis mutandis* l'avis 76.337/1 donné le 29 mai 2024 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « concernant la maîtrise de l'organisation », l'observation 12.

Article 8

Au 1^o, dans le paragraphe 2, alinéa 2, en projet, il y a lieu de préciser qui établit le plan d'audit qui y est visé.

Article 15

À l'article 16/1, § 1^{er}, en projet, la phrase introductive prévoit que les auditeurs forensiques peuvent adresser une demande « au ministre ou au dirigeant », sans préciser les hypothèses dans lesquelles cette demande doit s'adresser soit au ministre soit au dirigeant.

À tout le moins le rapport au Roi sera complété afin d'indiquer dans quelles hypothèses les auditeurs doivent adresser leur demande au ministre ou bien au dirigeant.

Article 17

L'article 18, alinéa 4, en projet, énonce :

« [d]ans le cadre du suivi par le Service fédéral d'audit interne, à une fréquence à convenir, une mise à jour du statut des actions entreprises pour répondre aux recommandations formulées est donnée. Le Service fédéral d'audit interne vérifie sur base des éléments de preuve délivrés l'exactitude de ce statut ».

La disposition est en défaut d'indiquer l'instance chargée de déterminer la fréquence de la mise à jour du statut des actions entreprises pour répondre aux recommandations formulées. Interrogé à ce sujet, le délégué du Premier ministre a répondu :

« Pour l'instant c'est le service d'audit interne qui détermine l'initiation d'audit de suivi se basant sur les deadlines des actions proposées par le service audité dans son plan d'action. Nous envisageons d'introduire le principe PUSH où les services mêmes vont indiquer au FAI quand une action est effectuée. En fonction de ces informations le FAI pourra décider de retourner pour l'audit de suivi ou d'attendre. Ce principe est en mode de POC (Proof of Concept) avec 4 organisations (Défense, BOSA, AFSCA et Finances), fait partie d'une fiche de projet et sera évalué plus tard. Si réalisable le principe sera étendu à tout l'univers d'audit. La fréquence sera déterminée organisation par organisation et est en fonction de la fréquence de leur revue de direction/Business review. L'intention serait aussi de reprendre ce principe dans la charte, document qui sera revu une fois que cet AR soit finalisé (publié) et donc le contenu de la charte peut être fixé ».

La disposition sera revue à la lumière de ces explications afin de faire mieux ressortir l'intention de l'auteur du projet et comment et par qui la fréquence doit être fixée.

*

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

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

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de afdeling Wetgeving de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de wetgevende kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Om te zorgen voor een toereikende rechtsgrond voor de instellingen van openbaar nut die eveneens vallen onder de ontworpen wijzigingen van het koninklijk besluit van 4 mei 2016 ‘tot oprichting van de Federale Interneauditdienst’, alsook voor de prerogatieven van de Federale Interneauditdienst, dient de aanhef te worden aangevuld met een verwijzing naar:¹

- artikel 6 van de wet van 1 april 1971 ‘houdende oprichting van een Regie der Gebouwen’;

- artikel 2, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’;

- artikel 22 van de wet van 20 juli 2006 ‘betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten’;

- artikel 55, tweede lid, van de wet van 12 januari 2007 ‘betreffende opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen’;

¹ Zie advies 58.829/4 van 3 maart 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 4 mei 2016 ‘tot oprichting van de Federale Interneauditdienst’.

- artikel 7 van de wet van 25 oktober 2016 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap van de Schuld en opheffing van het Rentenfonds’.

2. In het zesde lid dient te worden vermeld op welke datum het protocol van het Comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten is gesloten.

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. Punt 2° dient als volgt te worden geredigeerd: “Na de bepaling onder 2° worden de bepalingen onder 2°/1 en 2°/2 ingevoegd, luidende:”.

2. Punt 5° luidt:

“5° ‘organisatiebeheersing’ en ‘organisatie beheersingssysteem’: het proces en systeem bedoeld in artikel 2, 5-en 6, van het koninklijk besluit van 15 mei 2022 betreffende de organisatiebeheersing binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht, en tot wijziging van de koninklijke besluiten van 4 mei 2016 tot oprichting van de Federale Interneauditdienst en van 17 augustus 2007 tot oprichting van het Auditcomité van de federale overheid;”.

Zoals die bepaling is geformuleerd, definieert ze tegelijk de begrippen “organisatiebeheersing” en “organisatiebeheersingssysteem”, via één enkele verwijzing naar twee definities die voorkomen in het koninklijk besluit van 15 mei 2022 ‘betreffende de organisatiebeheersing binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht, en tot wijziging van de koninklijke besluiten van 4 mei 2016 tot oprichting van de Federale Interneauditdienst en van 17 augustus 2007 tot oprichting van het Auditcomité van de federale overheid’.

Om verwarring op dat punt te vermijden, dient punt 5° te worden opgesplitst in een punt 5° en een punt 5°/1, waarin de begrippen “organisatiebeheersing” en “organisatiebeheersingssysteem” elk afzonderlijk worden gedefinieerd.

Artikel 6

1. Het ontworpen artikel 7, § 3, bepaalt dat de Federale Interneauditdienst “forensische auditactiviteiten” uitoefent. In het tweede lid wordt specifiek omschreven wat men onder die bijzondere categorie van auditactiviteiten dient te verstaan.

Aangezien het om een definitie gaat, moet het tweede lid worden opgenomen bij de definities in artikel 2.

2. Voorts zijn de gemachtigde van de eerste minister vragen gesteld over de aard van de forensische auditactiviteiten die in punt 2° worden genoemd, en over het onderscheid met de activiteiten die in punt 1° worden vermeld. De gemachtigde heeft het volgende antwoord gegeven:

“o In het eerste punt – ‘1° administratieve onderzoeken naar vermoedelijke integriteitschendingen gepleegd in het kader van de activiteiten van een dienst;’ – wordt een zelfstandige reglementaire basis gecreëerd in het KB voor de Federale Interne Audit om administratieve onderzoeken uit te voeren naar integriteitsschendingen binnen haar audituniversum, zoals bepaald in het onderhavig KB.

o Wanneer in het tweede punt – ‘2° taken die betrekking hebben op integriteitschendingen en die door of krachtens de wet of andere besluiten aan de Federale Interne auditdienst worden toevertrouwd.’ – wordt verwezen naar ‘taken die betrekking hebben op integriteitsschendingen’ gaat het hier in de eerste plaats om het ontvangen en opvolgen van interne meldingen in de zin van de klokkenluiderswet van december 2022. Deze taken zijn dus verschillend van de administratieve onderzoeken uit punt 1 vanwege hun rechtsbasis. Ook heeft deze wet een andere actieradius dan het KB. Deze wet maakt immers van FIA het verantwoordelijke interne meldkanaal voor alle federale administraties (breder dan het beperkt audituniversum in huidig KB) zonder intern meldkanaal. Het is belangrijk dat deze taken gebaseerd op deze andere rechtsbasis meegenomen worden in de forensische taken van FIA die in dit KB omkaderd worden, zodat bv. de onderzoeksbevoegdheden die aan FIA in dit KB toegewezen worden ook toepasselijk zijn op de uitvoering van deze andere taken.”

Het verdient aanbeveling die verduidelijkingen op te nemen in het verslag aan de Koning.

Artikel 7

1. De steller van het ontwerp wordt erop geattendeerd dat de vermelde professionele standaarden aanbevelingen zijn van professionele aard, die bijgevolg geen juridische waarde hebben in de interne rechtsorde aangezien ze niet in een wetgevende of verordenende tekst zijn opgenomen.

2. In de veronderstelling dat, zoals de bespreking van het artikel lijkt aan te geven, dergelijke professionele standaarden met name de standaarden zijn die binnen het “Institute of Fraud Auditors” zijn opgesteld, dient enerzijds te worden opgemerkt dat de recentste statuten van die vzw naar Belgisch recht enkel in het Nederlands zijn bekendgemaakt,² en anderzijds dat die praktijken op de site van de vzw enkel in het Engels worden bekendgemaakt.³

² https://www.ejustice.just.fgov.be/tsv_pdf/2021/06/09/21068593.pdf.

³ <https://www.ifabelgium.be/about-ifa/introduction>.

Zoals de afdeling Wetgeving regelmatig opmerkt, moet de verwijzing naar (*in casu* “professionele”) “normen” beantwoorden aan voorwaarden inzake toegankelijkheid (in voorkomend geval ook gratis) en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Anders zou het ontwerp immers verwijzen naar normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt, en die om die reden in principe niet tegenstelbaar zijn.⁴

Artikel 8

In punt 1° van de ontworpen paragraaf 2, tweede lid, dient nader te worden bepaald wie het bedoelde auditplan opstelt.

Artikel 15

In de inleidende zin van het ontworpen artikel 16/1, § 1, wordt bepaald dat de forensisch auditoren een verzoek kunnen richten aan “de minister of de leidinggevende”, maar wordt niet vermeld in welke gevallen dat verzoek aan de minister of de leidinggevende moet worden gericht.

Het verslag aan de Koning moet op zijn minst worden aangevuld zodat het aangeeft in welke gevallen de auditoren hun verzoek moeten richten aan de minister dan wel aan de leidinggevende.

Artikel 17

Het ontworpen artikel 18, vierde lid, luidt:

“In het kader van de opvolging door de Federale Interneauditdienst wordt aan een overeen te komen periodiciteit een stand van zaken gegeven van de status van de ondernomen acties die tegemoetkomen aan de geformuleerde aanbevelingen. De Federale Interneauditdienst gaat op basis van de aangeleverde bewijsstukken de juistheid van deze status na.”

De bepaling vermeldt niet welke instantie ermee belast is de periodiciteit vast te stellen van de stand van zaken van de status van de ondernomen acties die tegemoetkomen aan de geformuleerde aanbevelingen. Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de eerste minister het volgende geantwoord:

“Pour l’instant c’est le service d’audit interne qui détermine l’initiation d’audit de suivi se basant sur les deadlines des actions proposées par le service audité dans son plan d’action. Nous envisageons d’introduire le principe PUSH où les services mêmes vont indiquer au FAI quand une action est effectuée. En fonction de ces informations le FAI pourra décider de retourner pour l’audit de suivi ou d’attendre. Ce principe est en mode de POC (Proof of Concept) avec 4 organisations (Défense, BOSA, AFSCA et Finances), fait partie d’une fiche de projet et sera évalué plus tard. Si réalisable le principe sera étendu

⁴ Zie *mutatis mutandis* advies 76.337/1 van 29 mei 2024 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering “met betrekking tot de organisatiebeheersing”, opmerking 12.

à tout l'univers d'audit. La fréquence sera déterminée organisation par organisation et est en fonction de la fréquence de leur revue de direction/Business review. L'intention serait aussi de reprendre ce principe dans la charte, document qui sera revu une fois que cet AR soit finalisé (publié) et donc le contenu de la charte peut être fixé.”

De bepaling moet in het licht van die uitleg worden herzien zodat beter uit de verf komt wat de bedoeling van de steller van het ontwerp is, alsook hoe en door wie die periodiciteit moet worden vastgesteld.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Patrick RONVAUX