

FEDERALE OVERHEIDSDIENST
PERSONEEL EN ORGANISATIE

N. 2002 — 1911

[C — 2002/02108]

26 MEI 2002. — Koninklijk besluit betreffende het Intern controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten

VERSLAG AAN DE KONING

Sire,

Het ontwerp van besluit dat wij de eer hebben ter ondertekening aan Uwe Majesteit voor te leggen wil de principes bepalen van het intern controlesysteem binnen de (programmatorische) federale overheidsdiensten.

HOOFDSTUK I — *Definitie van het intern controlesysteem en kader waarin het plaatsvindt*

1. Doelstelling van het koninklijk besluit

Dit besluit heeft tot doel de goede werking te garanderen van het intern controlesysteem binnen elk van de federale overheidsdiensten, zoals gecreëerd door het koninklijk besluit van 7 november 2000 houdende oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst, met inbegrip van de programmatorische federale overheidsdiensten. Het definieert het begrip intern controlesysteem, zijn organisatie en zijn verantwoordelijkheden.

Een dergelijk systeem hangt vóór alles samen met management en beheersmethoden, domeinen die niet strikt reglementair kunnen vastgelegd worden. De definitie van de term « interne controle » in het koninklijk besluit refereert dan ook de facto naar het COSO-raamwerk, dat een internationaal aanvaard raamwerk is.

2. Beheersautonomie en overgang van a priori- naar a posteriori-controles

De instelling van een dergelijk systeem gebeurt binnen het kader van de hervorming, gemeenzaam « Copernicus » genoemd, die tot doel heeft de federale overheidsdiensten te moderniseren.

Deze hervorming 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.

Voor de uitoefening van zijn opdrachten ontvangt de federale overheidsdienst aangepaste, maar beperkte middelen die hem moeten toelaten zijn doelstellingen maximaal te realiseren zowel naar de overheidsinstellingen als naar de burgers toe.

Met naleving van de wettelijke en reglementaire bepalingen zal de federale overheidsdienst zijn opdrachten vervullen en zijn middelen autonoom besteden, maar zal hij ook, via de Voorzitter van het Directiecomité, verantwoording moeten afleggen omtrent de kwaliteit van de dienstverlening aan de burgers en over het gebruik van zijn middelen. Zo zal het in het bijzonder aan de Voorzitter van het Directiecomité toekomen om een intern controlesysteem uit te bouwen dat aangepast is aan de bijzonderheden van zijn federale overheidsdienst.

De Ministerraad heeft op 28 april en 1 december 2000 de krachtlijnen voor de nieuwe controlesystemen goedgekeurd waarvan het onderliggend principe de uitwerking van een nieuw concept van controles « ex ante en ex post » was, die samengaat met een nieuwe opvatting omtrent risicobeheer.

In de gevallen voorzien door het koninklijk besluit betreffende de toekomstige administratieve, begrotings- en beheerscontrole, zal een geïntegreerd intern controlesysteem voor de federale overheidsdienst de overgang mogelijk maken naar een ex post-controle voor een bepaald aantal dossiers. Dit biedt ook de mogelijkheid voor een sterkere responsabilisering van zowel de directie als van het personeel van de federale overheidsdienst alsook voor een soepeler, dynamischer en efficiënter beheer.

Een geïntegreerd intern controlesysteem omvat, naast de interne controlemaatregelen die specifiek gericht zijn op de (programmatorische) federale overheidsdienst, de dienst interne audit, zoals gedefinieerd in het koninklijk besluit van 7 november 2000 houdende oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan elke federale overheidsdienst. Dit intern controlesysteem wordt verder aangevuld met de externe evaluaties verricht met name door het Rekenhof.

SERVICE PUBLIC FEDERAL
PERSONNEL ET ORGANISATION

F. 2002 — 1911

[C — 2002/02108]

26 MAI 2002. — Arrêté royal relatif au système de Contrôle interne au sein des services publics fédéraux

RAPPORT AU ROI

Sire,

Le projet d'arrêté que nous avons l'honneur de soumettre à la signature de Votre Majesté vise à déterminer les principes du système de contrôle interne au sein des services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation.

CHAPITRE I^{er}. — *Définition du contrôle interne et cadre dans lequel il prend place*

1. Objectif de l'arrêté royal

Le présent arrêté royal a pour but de garantir le bon fonctionnement du système de contrôle interne au sein de chacun des services publics fédéraux, tels que créés par l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral, en ce compris les services publics fédéraux de programmation. Il définit la notion de système de contrôle, son organisation et ses responsabilités.

Un tel système relève avant tout du management et de méthodes de gestion, domaine qui ne peut être figé réglementairement. La définition du terme « contrôle interne » dans l'arrêté royal fait référence de facto au cadre COSO qui constitue une référence internationalement admis et appliqué.

2. Autonomie de gestion

et passage des contrôles a priori vers les contrôles a posteriori

La mise en place d'un tel système prend place dans le cadre de la réforme, communément appelée « Copernic », qui a pour objectif de moderniser les services publics fédéraux.

Cette réforme a notamment pour objectif de 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.

Pour l'exécution de ses missions, le service public fédéral reçoit des moyens adaptés mais limités qui doivent lui permettre de réaliser au mieux ses objectifs tant pour les institutions publiques que pour les citoyens.

Dans le respect des dispositions légales et réglementaires, le service public fédéral exécutera ses missions et engagera ses moyens de manière autonome mais il devra répondre, à travers la personne du Président du Comité de direction, de la qualité de ses services aux citoyens et de l'utilisation de ses moyens. C'est ainsi qu'il appartiendra notamment au Président du Comité de direction de développer un système de contrôle interne adapté aux spécificités de son service public fédéral.

Le Conseil des Ministres a approuvé les 28 avril et 1^{er} décembre 2000 les orientations à donner aux nouveaux systèmes de contrôle dont le principe sous-jacent était l'élaboration d'un nouveau concept de contrôles « ex ante et ex post » allant de pair avec une nouvelle conception de la gestion des risques.

Dans les cas prévus par l'arrêté royal relatif au contrôle administratif, budgétaire et de gestion à venir, un système intégré de contrôle interne permettra le passage par service public fédéral vers le contrôle ex post d'un certain nombre de dossiers ce qui permettra une meilleure responsabilisation de la direction et du personnel du service public fédéral ainsi qu'une gestion plus souple, dynamique et efficace.

Un système intégré de contrôle interne comprend, outre les mesures de contrôle interne spécifiques au service public fédéral ou au service public fédéral de programmation, le service d'audit interne tel que défini dans l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral. Ce système de contrôle interne est complété par les évaluations externes, réalisées notamment par la Cour des Comptes.

De dienst interne audit van een federale overheidsdienst zal zelf onder het gezag van een Auditcomité staan, zoals opgericht door artikel 8bis en volgende van voornoemd koninklijk besluit van 7 november 2000. De regels betreffende zijn organisatie zullen eveneens opgenomen worden in het koninklijk besluit dat de interne audit zal regelen.

3. Definitie van de interne controle

Het systeem van interne controle is een samenstel van maatregelen dat vervat zit in de processen van de organisatie. Het is ontworpen om risico's beter te beheersen en aldus een redelijke zekerheid te verschaffen over het realiseren van de doelstellingen van de organisatie. Het betreft een systeem dat in de organisatie is geïntegreerd, waarvoor het management verantwoordelijk is en dat beantwoordt aan uniforme maatregelen die internationaal aanvaard en toegepast worden. Deze maatregelen vormen het COSO-raamwerk dat in dit besluit gevolgd wordt.

Het COSO-raamwerk is het resultaat van de werkzaamheden van het Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (1), die is samengesteld uit autoritatieve organisaties uit de management, accountants en auditwereld.

Volgens de aanpassing aan de context van Copernicus van de COSO definitie is de interne controle :

« een proces ingesteld, uitgevoerd en opgevolgd door het Directiecomité, de houders van een managementfunctie en het personeel van elke federale overheidsdienst, ontworpen om een redelijke zekerheid te verschaffen over het bereiken van zijn doelstellingen in de volgende domeinen :

- de effectiviteit en de efficiëntie van operaties;
- de betrouwbaarheid van de financiële en beheersinformatie;
- de naleving van de van kracht zijnde wetgeving en reglementeringen. »

4. Rollen en verantwoordelijkheden

1° Het personeel :

De interne controle is vooreerst een zaak van het personeel. Eenieder, op zijn niveau en volgens zijn verantwoordelijkheden, is betrokken bij het interne controlesysteem.

2° Het management :

De notie « management » en de functies die het bedoelt kunnen best begrepen worden in de zin van de definities die eraan gegeven zijn in het koninklijk besluit van 29 oktober 2001 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten.

De Voorzitter van het Directiecomité of de Voorzitter van de programmatorische federale overheidsdienst is eindverantwoordelijke voor het interne controlesysteem van zijn (programmatorische) federale overheidsdienst, binnen de door de Beleidsraad vastgestelde beperkingen.

Hij zal globaal het goede voorbeeld moeten geven inzake integriteit, ethiek alsook in elk domein dat bijdraagt tot een goede controle-omgeving. Hij zal de wijze waarop het management, dat hij aanstuurt, hun activiteiten controleert, moeten superviseren.

Deze verantwoordelijkheid slaat echter ook op de andere leden van het management, op hun niveau. Het behoort hen toe om de controlemaatregelen uit te bouwen, die aangepast zijn aan het beheersen van de diverse risico's, die zijn overheidsdienst beïnvloeden.

3° De functionele minister :

De functionele minister, die de politieke verantwoordelijkheid draagt voor de goede werking van de federale overheidsdienst, heeft belang bij een goede werking van het intern controlesysteem.

4° De Beleidsraad :

Zoals opgericht door voornoemd koninklijk besluit van 7 november 2000, is de Beleidsraad eveneens direct belanghebbende bij de goede werking van het interne controlesysteem gezien hij in het bijzonder toeziet op de uitvoering van het strategisch plan door het Directiecomité.

5° Het Directiecomité :

Het Directiecomité, zoals bedoeld in voornoemd koninklijk besluit van 7 november 2000, vormt, gezien zijn samenstelling, de beste plaats om permanent het intern controlesysteem te evalueren, aan te passen en te verbeteren. Hij is in elk geval direct betrokken bij dit systeem gezien hij belast is met het beheer van de federale overheidsdienst.

Le service d'audit interne d'un service public fédéral sera lui-même placé sous l'autorité d'un Comité d'audit, tel que créé par l'article 8bis et suivants de l'arrêté royal précité du 7 novembre 2000. Les règles régissant son organisation seront reprises également dans l'arrêté royal régissant l'audit interne.

3. Définition du contrôle interne

Le système de contrôle interne est un ensemble de dispositions incorporées aux processus de l'organisation. Il est développé pour mieux maîtriser les risques et donc procurer une assurance raisonnable de la bonne réalisation des objectifs de l'organisation. Il s'agit d'un système intégré à l'organisation, dont le management est responsable et qui répond à des dispositions uniformes, internationalement admises et appliquées. Ces dispositions forment le cadre de référence COSO qui est suivi dans le présent arrêté.

Le cadre de référence COSO est le résultat d'un travail effectué par le Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (1) qui réunit des organisations de référence en matières de management, de comptabilité et d'audit.

Suivant l'adaptation au contexte Copernic de la définition COSO, le contrôle interne est :

« un processus mis en œuvre, exécuté et suivi par le Comité de direction, par les titulaires des fonctions de management et par le personnel de tout service public fédéral, conçu pour procurer une garantie raisonnable quant à la réalisation de ses objectifs dans les domaines suivants :

- l'efficience et l'efficacité des opérations;
- la fiabilité des informations financières et de gestion;
- le respect de la législation et des réglementations en vigueur. »

4. Rôles et responsabilités

1° Le personnel :

Le contrôle interne est d'abord l'affaire du personnel. Chacun, à son niveau et selon ses responsabilités, est concerné par le système de contrôle interne.

2° Le management :

La notion de « management » et les fonctions qu'elle vise sont à comprendre selon les définitions qui en sont données dans l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux.

Le Président du Comité de direction ou le président du service public fédéral de programmation est le responsable final du système de contrôle interne de son service public fédéral (ou de programmation), dans les limites qui lui sont fixées par le Conseil stratégique.

Il devra donner l'exemple de manière globale en matière d'intégrité, d'éthique ainsi que dans tout domaine contribuant à un environnement de contrôle favorable. Il supervisera la façon dont le management, qu'il dirige, contrôle ses activités.

Cette responsabilité se reporte sur les autres membres du management et à leur niveau. Il leur appartiendra de développer les mesures de contrôle adaptées à la maîtrise des divers risques impactant son service public.

3° Le ministre fonctionnel :

Le ministre fonctionnel, qui assume la responsabilité politique du bon fonctionnement du service public fédéral, a intérêt à un bon fonctionnement du système de contrôle interne.

4° Le conseil stratégique :

Tel que créé par l'arrêté royal du 7 novembre 2000 précité, le Conseil stratégique est également directement intéressé dans le bon fonctionnement du système de contrôle interne puisqu'il surveille, notamment, la mise en œuvre par le Comité de direction du plan stratégique.

5° Le Comité de direction :

Le Comité de direction, tel que visé par l'arrêté royal du 7 novembre 2000 précité, est un des lieux idéal, vu sa composition, pour évaluer, adapter et améliorer en permanence le système de contrôle interne. Il est bien entendu directement concerné par ce système puisqu'il est chargé de la gestion du service public fédéral.

6° De interne auditors :

De doelstelling en de organisatie van de diensten interne audit zullen het voorwerp uitmaken van een afzonderlijk koninklijk besluit.

De interne auditors spelen een belangrijke rol bij de evaluatie van het intern controlesysteem gezien de dienst interne audit de federale overheidsdienst helpt zijn doelstellingen te bereiken via de evaluatie en de formulering van aanbevelingen met het oog op een beter functioneren van in het bijzonder het risicobeheer en van het intern controlesysteem zelf.

Overigens spelen de interne auditors, omwille van plaats binnen de organisatie, vaak een rol binnen de opvolging van de interne controle (de monitoring).

7° Het Auditcomité :

Het Auditcomité, opgericht bij voornoemd koninklijk besluit van 7 november 2000, zal zijn werking verduidelijkt zien in het toekomstig koninklijk besluit betreffende de interne audit binnen de federale overheidsdiensten.

Omwille van zijn ervaring en zijn onafhankelijkheid staat het Auditcomité de Beleidsraad bij in de vervulling van zijn opdrachten en in het bijzonder bij de evaluatie van het intern controlesysteem, van het risico beheer, van de financiële en beheersinformatie.

Naast deze opdrachten evalueert hij de interne auditfunctie, waakt erover dat de aanbevelingen van de interne audits al dan niet worden uitgevoerd door het management en onderzoekt hij de financiële informatie.

8° De Federale Overheidsdienst Budget & Beheerscontrole en de stafdiensten Budget & Beheerscontrole :

Omwille van hun bevoegdheden inzake begrotings- en beheerscontrole, volgen deze diensten van heel nabij de werking van het intern controlesysteem op voor wat betreft : het risicobeheer en de financiële controle, de uitoefening van hun bevoegdheden inzake beheerscontrole ten aanzien van de drie E's : economie, efficiëntie en effectiviteit,... De Federale Overheidsdienst Budget en Beheerscontrole verzekert eveneens een methodologische ondersteuning voor de interne controle van alle (programmatorische) federale overheidsdiensten.

9° De Inspectie van Financiën :

Als begrotings- en financieel adviseur van de minister waarbij hij is geaccrediteerd en houder van een ruime administratieve en budgettaire controlefunctie, zal de inspecteur van financiën zich in het bijzonder richten op de opvolging en de evaluatie van het risicobeheer en op de interne controle.

Overigens zal de inspectie van financiën, op grond van het toekomstig koninklijk besluit betreffende de begrotings-, administratieve en beheerscontrole, een sleutelrol spelen in de overgang van ex ante-controles naar ex post-controles.

Bovendien zal zij, gezien de Inspectie van Financiën over een vertegenwoordiger in het Auditcomité beschikt, hierdoor eveneens de goede werking van de interne controle kunnen evalueren.

5. Componenten van de interne controle

Om de begrippen, die immers evolutief moeten blijven, niet te strikt te bepalen, leek het verkieslijk de componenten van het intern controlesysteem niet in detail uit te werken in het koninklijk besluit.

Volgens de huidige COSO-aanbevelingen omvat het begrip interne controle vijf samenhangende componenten die voortvloeien uit de wijze waarop de activiteit wordt beheerd en die geïntegreerd zijn in de beheersprocessen :

- de controleomgeving;
- de risico-inschatting;
- de controle-activiteiten;
- de informatie en communicatie;
- de monitoring.

5.1. De controleomgeving

De controleomgeving is een fundamenteel bestanddeel gezien dit sensibiliseringsniveau van het personeel ten aanzien van de noodzaak van controlemaatregelen bepaalt en de basis vormt voor alle andere elementen van het intern controlesysteem.

De factoren die een impact hebben op de controle-omgeving zijn onder meer :

- de integriteit, de ethiek en de deskundigheid van alle personeel;
- de managementstijl;
- de organisatiestructuur;

6° Les auditeurs internes :

La mission et l'organisation des services d'audit interne feront l'objet d'un arrêté royal séparé.

Les auditeurs internes jouent un rôle important dans l'évaluation du système de contrôle interne car le service d'audit interne aide le service public fédéral à atteindre ses objectifs par le biais de l'évaluation et de la formulation de recommandations en vue d'un meilleur fonctionnement notamment de la gestion des risques et du système de contrôle interne.

Par ailleurs, les auditeurs internes, en raison de leur position dans l'organisation, jouent souvent un rôle dans le suivi du contrôle interne (le pilotage).

7° Le Comité d'audit :

Le Comité d'audit, créé par l'arrêté royal du 7 novembre 2000 précité, verra son fonctionnement précisé dans l'arrêté royal relatif à l'audit interne au sein des services publics fédéraux à venir.

En raison de son expertise et de son indépendance, le Comité d'audit assiste le Conseil stratégique dans l'accomplissement de ses missions et particulièrement dans l'évaluation du système de contrôle interne, de la gestion des risques, des informations financières et de gestion.

Entre autres missions, il évalue la fonction d'audit interne, veille à ce que les recommandations des audits internes soient mises en place par le management et examine les informations financières.

8° Le Service public fédéral Budget & Contrôle de la Gestion et les services d'encadrement Budget & Contrôle de la Gestion des services public fédéraux :

En raison de leurs compétences en matière budgétaire et de contrôle de gestion, ces services seront amenés à suivre de près le fonctionnement du système de contrôle interne concernant : la gestion des risques et le contrôle en matière financière, la mise en œuvre de leurs compétences en matière de contrôle de gestion au regard des trois E : économie, efficacité, efficacité,... Le Service public fédéral Budget et Contrôle de la Gestion assure également un support méthodologique au contrôle interne de tous les services publics fédéraux et de programmation.

9° L'Inspection des Finances :

En tant que conseiller budgétaire et financier du ministre auprès duquel il est accrédité et détenteur d'une large fonction de contrôle administratif et budgétaire, l'inspecteur des finances s'intéressera tout particulièrement au suivi et à l'évaluation de la gestion des risques et au contrôle interne.

Par ailleurs, sur la base du futur arrêté royal relatif au contrôle budgétaire, administratif et de gestion, l'Inspection des Finances aura un rôle clé dans le passage des contrôles ex ante vers les contrôles ex post.

En outre, comme l'Inspection des Finances dispose d'un représentant dans le Comité d'audit, elle pourra également de ce fait évaluer le bon fonctionnement du contrôle interne.

5. Composantes du contrôle interne

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.

Selon les recommandations actuelles du COSO, le concept de contrôle interne comporte cinq composantes interdépendantes qui découlent de la manière dont l'activité est gérée et qui sont intégrées aux processus de gestion :

- l'environnement de contrôle;
- l'évaluation des risques;
- les activités de contrôle;
- l'information et la communication;
- le pilotage.

5.1. L'environnement de contrôle

L'environnement de contrôle est une composante fondamentale car il détermine le niveau de sensibilisation du personnel au besoin de mesures de contrôle et constitue le fondement de toutes les autres composantes du système de contrôle interne.

Les facteurs ayant un impact sur l'environnement de contrôle sont notamment :

- l'intégrité, l'éthique et la compétence de tout le personnel;
- le style de management;
- la structure de l'organisation;

- het beleid inzake delegatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- het beleid inzake human resources management.

5.2. Risico-inschatting

Het is allereerst noodzakelijk dat de federale overheidsdienst samenhangende en met de opdracht van de organisatie afgestemde doelstellingen definieert.

Elke organisatie wordt geconfronteerd met een geheel van externe en interne risico's. Deze risico's moeten ingeschat worden gezien zij factoren vormen die de realisatie van de door het management gedefinieerde doelstellingen in het gedrang kunnen brengen.

Het komt er dus op aan de risico's te identificeren, hun impact en hun waarschijnlijkheid van voorkomen in te schatten.

Gezien de continu wijzigende omstandigheden en risico's waaraan een federale overheidsdienst blootgesteld is, dient deze risico-evaluatie permanent te gebeuren.

5.3. De controle-activiteiten

Controleactiviteit zijn maatregelen of procedures die erop gericht zijn enerzijds de materialisatie van een risico te voorkomen of indien het risico zich gematerialiseerd is, de impact ervan te beperken.

Deze maatregelen moeten adequaat zijn en effectief toegepast.

— *adequaat* : controlemaatregelen worden zo geconcipieerd dat zij op een effectieve en efficiënte wijze bijdragen tot de beheersing van de risico's en tot het bereiken van de doelstellingen van de organisatie.

— *effectief toegepast* : de controles die door het management worden georganiseerd worden uitgevoerd zoals voorgeschreven.

Voorbeelden van controlemaatregelen : scheiding van functies, opvolging van de begroting, inventaris van de activa, controle van de toegang tot de gebouwen, middelen, informatie, ...

Deze controlemaatregelen moeten dus bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen van de federale overheidsdienst.

5.4. De informatie en communicatie

De informatie en communicatie vormen een essentieel bestanddeel van het intern controlesysteem en zitten verweven in alle componenten van het systeem.

De kwaliteit van de informatiestromen kan worden gemeten aan de hand van volgende criteria : relevantie, tijdigheid, actualiteit, accuraatheid en toegankelijkheid.

De informatie en de communicatie moeten de correcte uitvoering en de opvolging van de gedelegeerde verantwoordelijkheden toelaten.

5.5. De monitoring

De monitoring is de opvolging van de goede werking van het intern controlesysteem. Het verschaft het management de nodige zekerheid dat dit systeem evolueert op een wijze dat het effectief en efficiënt is, en aangepast aan de wijzigende omstandigheden.

Dit overzicht wordt in de eerste plaats door het management ingesteld en uitgevoerd, maar kan ook versterkt worden door andere activiteiten zoals een interne of een externe audit.

Duidelijk is dus dat het intern controlesysteem, zoals het hier vooropgesteld wordt, zich niet beperkt tot de loutere uitbouw van controlemaatregelen. De controlemaatregelen vormen slechts componenten van dit systeem. Vier andere bestanddelen worden voorgesteld : de controleomgeving (die moet worden opgevolgd en geëvalueerd vanuit het oogpunt van competenties, ethische code, vormingsprogramma's,...), de identificatie en evaluatie van de risico's, informatie en de communicatie (die adequaat, effectief en relevant moet zijn) en de monitoring (die continu moet plaatsvinden).

6. De principes van interne controle

6.1. Interne controle is de zaak van iedereen

Op welk niveau de persoon zich ook bevindt in de organisatie, hij of zij is betrokken bij de goede werking van het intern controlesysteem, maar het is de Voorzitter van het Directiecomité die ervoor de eindverantwoordelijkheid draagt.

6.2. Interne controle is een continu proces

Interne controle is geen eenmalige, in de tijd beperkte activiteit of actie, maar vormt een geheel van acties of activiteiten die ingebed zijn in de dagelijkse werking van de overheidsdienst. Vandaar dat men spreekt van het interne controle « systeem ».

6.3. Interne controle biedt een redelijke, maar geen absolute zekerheid

De goede werking van het intern controlesysteem rust op de menselijke aard en kan daarom niet volledig vrij zijn van fouten, misbruiken, fraude, externe gebeurtenissen die niet aan de organisatie

— la politique de délégation de pouvoirs et de responsabilités;

— la politique de gestion des ressources humaines.

5.2. Evaluation des risques

Il est tout d'abord nécessaire que le service public fédéral définisse des objectifs cohérents et compatibles avec les missions convenues pour l'organisation.

Toute organisation est confrontée à un ensemble de risques externes et internes. Ces risques doivent être évalués car ils constituent des facteurs susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs définis par le management.

Il conviendra dès lors d'identifier les risques, d'évaluer leur impact et leur probabilité de matérialisation.

Comme un service public fédéral est exposé à des changements continus de contexte et de risques, les risques doivent être ré-évalués en permanence.

5.3. Les activités de contrôle

Des activités de contrôle sont des mesures ou des procédures, qui sont élaborées en vue, soit d'éviter la matérialisation d'un risque, soit, si le risque s'est matérialisé, d'en limiter l'impact.

Ces mesures doivent être adéquates et effectivement appliquées :

— *adéquates* : des mesures de contrôle sont conçues de telle façon qu'elles contribuent d'une façon efficace et efficiente à la maîtrise des risques et ainsi à la réalisation des objectifs de l'organisation.

— *effectivement appliquées* : les contrôles organisés par le management sont appliqués comme prescrit.

Exemples de mesures de contrôle : Séparation des fonctions, suivi du budget, inventaire des actifs, contrôle de l'accès aux bâtiments, aux moyens, aux informations, ...

Ces mesures de contrôle doivent donc contribuer à la réalisation des objectifs du service public fédéral.

5.4. L'information et la communication

L'information et la communication constituent une composante essentielle du système de contrôle interne et elles sont imbriquées dans toutes les composantes du système.

La qualité des flux d'information peut être mesurée à l'aide des critères suivants : pertinence, ponctualité, actualité, précision et accessibilité.

L'information et la communication doivent permettre l'exécution correcte et le suivi des responsabilités déléguées.

5.5. Le pilotage

Le pilotage est le suivi du bon fonctionnement du système de contrôle interne. Il procure au management la garantie indispensable que ce système évolue de manière à rester efficace, efficient et adapté aux changements de circonstances.

Cette surveillance est mise en place et effectuée par le management en premier lieu, mais pourra être renforcée par d'autres activités comme un audit interne ou externe.

Il apparaît donc que le système de contrôle interne tel qu'envisagé ne se limite pas au développement de mesures de contrôle. Les mesures de contrôle ne sont qu'une composante de ce système. Quatre autres composantes sont présentes : l'environnement de contrôle (qui doit être suivi et évalué du point de vue des compétences, du code éthique, des programmes de formations,...), l'identification et l'évaluation des risques, l'information et la communication (qui doivent être adéquates, efficaces et pertinentes) et le pilotage (qui doit être continu).

6. Les principes du contrôle interne

6.1. Le contrôle interne est l'affaire de tous

Quel que soit le niveau où la personne se trouve dans l'organisation, elle est concernée par le bon fonctionnement du système de contrôle interne mais c'est le Président du Comité de direction qui en assume la responsabilité finale.

6.2. Le contrôle interne est un processus continu

Le contrôle interne n'est pas une activité ou une action unique limitée dans le temps mais constitue un ensemble d'actions ou d'activités intégrées dans le fonctionnement quotidien du service public, d'où la mention d'un « système de » contrôle interne.

6.3. Le contrôle interne apporte une certitude raisonnable mais pas absolue

Le bon fonctionnement du système de contrôle interne repose sur la nature humaine et de ce fait ne peut être totalement à l'abri d'erreurs, d'abus, de fraudes, d'événements extérieurs non liés à l'organisation,

gebonden zijn, verkeerde beslissingen, een slechte communicatie, machtsmisbruik, samenspanning, enz. Overigens beperkt de kost van de interne controle de keuze van de te nemen maatregelen.

6.4. Interne controlemaatregelen zijn geen doel op zich, maar zijn er om risico's beter te beheersen

De kost van de controlemaatregelen moet in verhouding staan tot de risico's die zij afdekken.

Meer nog, de organisatie en haar omgeving veranderen. Bijgevolg verandert het risicoprofiel van een organisatie. Dit maakt een actieve risicobeheersing noodzakelijk en noopt tot aanpassingen in de interne controlemaatregelen.

HOOFDSTUK II. — *Artikelsgewijze bespreking*

Artikel 1

Dit artikel voorziet het principe dat alle (programmatorische) federale overheidsdiensten de goede werking van hun intern controlesysteem verzekeren.

De programmatorische overheidsdiensten die ook beschikken over een autonomie en een verantwoordingsplicht die vergelijkbaar is met deze van een federale overheidsdienst, zullen dus ook een intern controlesysteem moeten instellen.

Het begrip « goede werking » dekt de omschrijving gegeven in de algemene bespreking van het verslag en meer in het bijzonder de toepassing van de punten 5 (elementen van de interne controle) en 6 (de principes van de interne controle).

Artikel 2

Deze bepaling definieert het intern controlesysteem. Zij verwijst eigenlijk naar de definitie van het COSO-systeem dat een internationaal aanvaard intern controlesysteem inhoudt.

Het komt het Directiecomité toe, via tussenkomst van zijn Voorzitter en als eerste beslissingsorgaan vanuit organisatorisch oogpunt, om het intern controlesysteem in te stellen en op te volgen. Deze verantwoordelijkheid evenals de uitvoering van de besloten maatregelen en acties rust vervolgens ook op de houders van de managementfuncties N-1, N-2, N-3, op alle verantwoordelijken en op het gehele personeel, ieder op zijn niveau.

Het gaat er niet enkel om het intern controlesysteem in te stellen, maar men moet het ook blijvend en evolutief opvolgen in die zin dat men steeds moet zorgen dat het aangepast blijft aan de omgeving van de federale overheidsdienst en zijn veranderingen.

Het intern controlesysteem helpt het management om zijn doelstellingen te bereiken door de beheersing van risico's die deze realisatie in de weg zouden kunnen staan.

Zo wil het intern controlesysteem een redelijke zekerheid verschaffen omtrent de realisatie van de doelstellingen van de overheidsdienst binnen de volgende categorieën :

- de realisatie en de optimalisatie van de operaties;
- de betrouwbaarheid van de financiële en beheersinformatie, en
- de conformiteit met de van kracht zijnde wetgeving en reglementering.

Het betreft hier drie toepassingsdomeinen van de interne controle die niet te verwarren zijn met de operationele doelstellingen van de overheidsdienst. Het idee is namelijk dat elke operationele doelstelling van de overheidsdienst vanuit het oogpunt van het intern controlesysteem zou kunnen bekeken worden doorheen één of het geheel van deze categorieën. De effectiviteit van de interne controle zal dus kunnen beoordeeld worden doorheen deze verschillende domeinen. Maar de interne controle zal slechts als effectief beoordeeld kunnen worden indien het geheel van de in het kader van deze drie domeinen genomen maatregelen toelaten een redelijke zekerheid te bieden aan de leidinggevenden van de overheidsdienst ten aanzien van de realisatie van de operationele doelstellingen van de overheidsdienst.

Het eerste geïndiceerde domein betreft eigenlijk de basisdoelstellingen van de overheidsdienst bekeken vanuit effectiviteit, efficiëntie en economie in de realisatie van zijn opdrachten en van de bescherming en het behoud van de activa.

Men kan van een intern controlesysteem niet verwachten dat zij een absolute zekerheid biedt ten aanzien van het bereiken van de doelstellingen. Een mislukking is inderdaad steeds mogelijk. Zoals reeds hoger aangegeven, rust de goede werking van de interne controle inderdaad op de menselijke persoon en daarom is een dergelijk systeem niet volledig vrij van fouten, fraude, externe gebeurtenissen die niet aan de organisatie gebonden zijn, slechte beslissingen, een slechte communicatie, machtsmisbruik, samenspanning, enz. Overigens beperkt de kost van de interne controle de keuze van de in te stellen maatregelen.

de décisions erronées, d'une mauvaise communication, d'abus de pouvoir, de collusion, etc. Par ailleurs le coût du contrôle interne limite le choix des mesures à mettre en place.

6.4. Les mesures de contrôle interne ne sont pas un but en soi, elles sont là pour mieux maîtriser les risques

Le coût des mesures de contrôle doit être en rapport avec les risques qu'elles couvrent.

De plus, l'organisation et son environnement changent. En conséquence les profils de risques d'une organisation changent aussi. Ceci nécessite une gestion active des risques et entraîne des adaptations dans les mesures de contrôle interne.

Chapitre II. — *Commentaires par article*

Article 1^{er}

Cet article prévoit le principe que tous les services publics fédéraux et de programmation assurent le bon fonctionnement de leur système de contrôle interne.

Les services publics de programmation disposant d'une autonomie et d'une obligation de responsabilisation comparable à celles d'un service public fédéral, devront donc mettre en place un système de contrôle interne.

La notion de « bon fonctionnement » recouvre les notions décrites dans la commentaire général du présent rapport et plus particulièrement l'application des points 5 (composantes du contrôle interne) et 6 (les principes du contrôle interne).

Article 2

Cette disposition donne la définition du système de contrôle interne. En réalité, elle fait référence à la définition du système COSO qui constitue un système de contrôle interne internationalement admis.

C'est au Comité de direction, par l'intermédiaire de son Président et en tant que premier organe décisionnel d'un point de vue opérationnel, qu'il appartient de mettre en œuvre et de suivre le système de contrôle interne. Cette responsabilité ainsi que l'exécution des mesures et actions décidées se reporte ensuite sur les titulaires de fonctions de management N-1, N-2, N-3, sur tous les responsables et sur l'ensemble du personnel, chacun à son niveau.

Il ne s'agit pas simplement de mettre en place le système de contrôle interne mais il faudra le suivre de manière continue et évolutive en ce sens qu'il faudra toujours veiller à ce qu'il soit adapté à l'environnement du service public fédéral et à ses changements.

Le système de contrôle interne aide le management à réaliser ses objectifs par la maîtrise des risques susceptibles de porter atteinte à cette réalisation.

C'est ainsi que le système de contrôle interne vise à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs du service public entrant dans les catégories suivantes :

- la réalisation et l'optimisation des opérations;
- la fiabilité des informations financières et de gestion, et
- la conformité aux lois et aux réglementations en vigueur.

Il s'agit ici des trois domaines d'application du contrôle interne qui ne sont pas à confondre avec les objectifs opérationnels du service public. L'idée est que chaque objectif opérationnel du service public pourra être envisagé, du point de vue du système de contrôle interne, à travers l'une ou l'ensemble de ces catégories. L'efficacité du contrôle interne pourra donc être appréciée à travers ces différents domaines. Mais le contrôle interne ne pourra être jugé efficace que si l'ensemble des mesures prises dans le cadre de ces trois domaines permettent de fournir aux dirigeants du service public une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs opérationnels du service public.

Le premier domaine envisagé concerne en fait les objectifs de base du service public sous l'angle de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie dans la réalisation de ses missions, et de la protection et la conservation des actifs.

On ne peut attendre d'un système de contrôle interne qu'il fournisse une assurance absolue quant à la réalisation des objectifs. Une faille est en effet toujours possible. Car, comme déjà relevé plus haut, le bon fonctionnement du contrôle interne repose sur l'être humain et de ce fait un tel système ne peut être totalement à l'abri d'erreurs, de fraudes, d'événements extérieurs non liés à l'organisation, de mauvaises décisions, d'une mauvaise communication, d'abus de pouvoir, de collusion, etc. Par ailleurs, le coût du contrôle interne limite le choix des mesures à mettre en place.

Blijft het feit dat elk personeelslid, ieder op zijn niveau, verantwoordelijk is voor de goede werking van dit systeem. Overigens zal het beoogd systeem blijvend moeten opgevolgd worden. Het betreft hier de monitoringfunctie. Dit toezicht moet in de eerste plaats ingesteld en uitgevoerd worden door het management, maar kan ook versterkt worden door andere entiteiten zoals de interne en externe audit.

De interne audit heeft inderdaad ook als functie het intern controlesysteem te evalueren en aanbevelingen te doen om het te verbeteren.

Er is trouwens beslist dat specifiek gevormde facilitatoren en drie specialisten in interne controle de uitbouw zullen ondersteunen van het intern controlesysteem binnen de verschillende federale overheidsdiensten. Zij zullen met name tot taak hebben de personen te vormen die zullen belast worden met de interne controle en hun de basisfilosofie van dit controleproces bij te brengen.

Tenslotte zal ook een « intern controle »-netwerk gecreëerd worden. Het zal onder meer de communicatie moeten tot stand brengen van de uniforme normen en standaarden, « best practices », methodes en hulpmiddelen aan alle betrokken personen.

Artikel 3

Krachtens deze bepaling komt het de Beleidsraad toe het risiconiveau te bepalen dat hij aanvaardbaar acht. In functie hiervan zal hij ook toezien op de afstemming van het intern controlesysteem.

Dit zal uiteraard gebeuren in nauwe samenwerking met het management van de betrokken federale overheidsdienst.

Naast de toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen zal de Beleidsraad moeten rekening houden met andere normen die hem worden opgelegd.

Artikel 4

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 geplaatst 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 budgettair, 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.

Artikel 5

Zoals de vorige bepalingen vertaalt dit artikel de hoofddoelstellingen van de Copernicushervorming, 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.

Il reste que tout membre du personnel, chacun à son niveau, est responsable du bon fonctionnement de ce système. Par ailleurs, le système envisagé devra également être suivi de manière continue. Il s'agit de la fonction de pilotage. Cette surveillance est mise en place et effectuée par le management en premier lieu, mais pourra être renforcée par d'autres entités tel que l'audit interne et l'audit externe.

L'audit interne a en effet également pour fonction d'évaluer le système de contrôle interne et de faire des recommandations quant à son amélioration.

Il a par ailleurs été décidé que des facilitateurs spécifiquement formés et trois spécialistes en contrôle interne soutiendront le démarrage du système de contrôle interne dans les différents services publics fédéraux. Ils auront notamment pour fonction de former les personnes chargées du contrôle interne et de leur transmettre la philosophie de base de ce processus de contrôle.

Enfin, un réseau « contrôle interne » sera également mis en place. Il aura notamment pour objectif de permettre la communication de normes et standards uniformes, de « best practices », de méthodes et d'outils à l'ensemble des personnes impliquées.

Article 3

En vertu de cette disposition, il appartient au Conseil stratégique de fixer le niveau de risque qu'il estime acceptable. En fonction de quoi, il veillera à l'adéquation du système de contrôle interne.

Bien entendu, il le fera en collaboration avec le management du service public fédéral concerné.

Outre les dispositions législatives et réglementaires applicables, le Conseil stratégique devra tenir compte des autres normes qui s'imposent à lui.

Article 4

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 afférent 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.

Article 5

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.

Artikel 6

Paragraaf 1 beoogt de terbeschikkingstelling door de Federale Overheidsdienst Budget en Beheerscontrole van specialisten in interne controle voor elk van de drie domeinen (operationeel, informatiesystemen, juridisch en conformiteit), die een methodologische ondersteuning zullen bieden voor de uitbouw van het intern controlesysteem in alle (programmatorische) federale overheidsdiensten.

Paragraaf 2 voorziet dat deze ondersteuningsgroep het secretariaat verzekert en de technische bijstand van een netwerk, waarvan het doel zal zijn de uniforme normen en standaarden, « best practices », methodes en hulpmiddelen voor alle personen die bij het intern controlesysteem betrokken zijn, uit te wisselen en te communiceren. Toch zal, zelfs indien er een gemeenschappelijk geheel van normen, standaarden en methoden bestaat dat toepasselijk is op alle federale overheidsdiensten, deze netwerkfunctie niet kunnen verhinderen dat elk intern controlesysteem aangepast wordt aan de bijzonderheden van de overheidsdienst waarin het geïntegreerd wordt.

Dit netwerk zal bovendien bestaan uit Directeuren van de stafdiensten Budget en Beheerscontrole van elke federale overheidsdienst, zoals bedoeld in het koninklijk besluit van 7 november 2000 houdende oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst, of hun vertegenwoordigers.

Paragraaf 3 creëert binnen de stafdienst Budget en Beheerscontrole van elke federale overheidsdienst een centraal secretariaat voor documentatie en het bijhouden van de interne en externe normen die het intern controlesysteem betreffen, wat evident ook de documentatie betreffende het risicobeheer inhoudt.

Zo wordt een centraal punt binnen elke federale overheidsdienst gecreëerd om alle nuttige documentatie te verzamelen en te bewaren.

Artikel 7

Hoewel een intern controlesysteem dat aan het COSO-referentiemodel beantwoordt niet onmiddellijk kan worden ingesteld, werd wel overwogen dat een periode van twee jaar vanaf het in functie treden van de toekomstige managers zou moeten volstaan. In afwachting echter van deze aanwijzingen en om deze instelling niet uit te stellen, worden de huidige leidinggevende ambtenaren uitgenodigd om reeds te zorgen voor de ontwikkeling ervan.

De doelstelling van de twee jaar zal zich concretiseren met de overgang naar een controle a posteriori voor een meerderheid van de dossiers, op grond van het toekomstig koninklijk besluit betreffende de begrotings-, administratieve en beheerscontrole. Zoals reeds aangegeven zal de inspectie van financiën een sleutelrol spelen in deze concretisatie van de overgang van ex ante-controles naar ex post-controles.

Artikel 8

Deze bepaling vergt geen commentaar.

Artikel 9

Deze bepaling vergt geen commentaar.

Ik heb de eer te zijn,

Sire,

Van Uwe Majesteit,
de zeer eerbiedwaardige
en zeer getrouwe dienaar,

De Minister van Begroting,
J. VANDE LANOTTE

De Minister van Ambtenarenzaken
en Modernisering van de openbare besturen,
L. VAN DEN BOSSCHE

Nota

(1) Treadway Commission or National Commission on Fraudulent Financial Reporting - United States.

Article 6

Le paragraphe 1^{er} vise 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.

Le paragraphe 2 prévoit que ce groupe de support assure le secrétariat et le support technique d'un réseau, dont le but sera d'échanger et de communiquer des normes et standards uniformes, des « best practices », des méthodes et des outils à l'ensemble des personnes impliquées dans le système de contrôle interne. Toutefois, s'il existe un tronc commun de normes, standards ou méthodes applicables à l'ensemble des services publics fédéraux, cette fonction du réseau ne pourra pas avoir pour conséquence d'empêcher l'adaptation de chaque système de contrôle interne aux spécificités du service public où il s'intègre.

Ce réseau sera en outre composé des Directeurs des services d'encadrement Budget et Contrôle de la Gestion de chaque service public fédéral, tels que visés dans l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral, ou de leurs représentants.

Le paragraphe 3 crée, au sein du service d'encadrement Budget et Contrôle de la gestion de chaque service public fédéral, un secrétariat central de documentation et de mise à jour des normes internes et externes qui concernent le système de contrôle interne, ce qui inclut bien entendu la documentation relative à la gestion des risques.

De la sorte, un point central au sein de chaque service public fédéral est créé afin de récolter et conserver l'ensemble de la documentation utile.

Article 7

Si un système de contrôle interne répondant au référentiel COSO ne pourra pas être mis en place du jour au lendemain, il a été considéré qu'une période de deux ans à partir de l'entrée en fonction des futurs managers devrait suffire. Toutefois, dans l'attente de ces désignations et afin de ne pas retarder cette mise en place, les fonctionnaires dirigeants actuels sont invités à déjà veiller à ce développement.

L'objectif de deux ans se concrétisera par le passage au contrôle a posteriori pour une majorité des dossiers, sur la base du futur arrêté royal relatif au contrôle budgétaire, administratif et de gestion. Comme déjà mentionné, l'inspection des finances aura un rôle clé dans cette concrétisation du passage des contrôles ex ante vers les contrôles ex post.

Article 8

Cette disposition ne nécessite pas de commentaire.

Article 9

Cette disposition ne nécessite pas de commentaire.

J'ai l'honneur d'être,

Sire,

De Votre Majesté,
le très respectueux
et le très fidèle serviteur,

Le Ministre du Budget,
J. VANDE LANOTTE

Le Ministre de la Fonction publique
et de la Modernisation de l'administration,
L. VAN DEN BOSSCHE

Note

(1) Treadway Commission or National Commission on Fraudulent Financial Reporting - United States.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 maart 2002 door de Minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het intern controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten", heeft op 4 april 2002 het volgende advies gegeven :

Algemene opmerking

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.

Zo vereisen een aantal begrippen die erin worden gebruikt nadere verduidelijking (bijvoorbeeld "risiconiveaus", "gewenste kwaliteitsniveau", "responsabiliseringsbeleid") en dienen de onderscheiden bevoegdheden van de erin vernoemde organen of personen met betrekking tot de interne controle beter met betrekking tot elkaar te worden afgelijnd. Ten slotte dient het geheel van het ontwerp op een meer normatieve wijze te worden gesteld.

Onderzoek van de tekst

Aanhef

1. De in het tweede en het derde lid van de aanhef vermelde koninklijke besluiten bieden geen rechtsgrond aan het ontworpen besluit en worden erdoor niet gewijzigd. De vermelding ervan is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

De voornoemde leden dienen dan ook te vervallen.

2. Men redigere het huidige vijfde lid van de aanhef (dat het derde lid wordt), als volgt :

« Gelet op de akkoordbevinding van Onze Minister van Begroting van 6 februari 2002; ».

Artikel 1

Artikel 1 bevat slechts een evidentie en kan derhalve beter worden weggelaten.

Artikel 2

In artikel 2 dient ook melding te worden gemaakt van de programmatrice federale overheidsdiensten.

Deze bepaling zou bovendien eenvoudiger moeten worden gesteld teneinde de begrijpelijkheid ervan te bevorderen.

Artikel 3

Het is een evidentie dat de beleidsraad de van kracht zijnde wettelijke en reglementaire bepalingen dient na te leven. De referentie aan die bepalingen in artikel 3 dient derhalve te vervallen.

Artikel 4

1. De Franse tekst van artikel 4, eerste lid, tweede volzin, redigere men als volgt :

« 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 président du comité de direction ou, le cas échéant, au président du service public fédéral de programmation ».

2. Men schrijve in dezelfde tweede volzin telkens, "voorzitter" in plaats van "Voorzitter".

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 7.

3. Conform de in het koninklijk besluit van 7 november 2000 houdende oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst gebruikte terminologie, schrijve men in artikel 4, tweede lid, « directeur van de stafdienst "Begroting en Beheerscontrole" » in plaats van « hoofd van de stafdienst Begroting en Beheerscontrole ».

Artikel 5

Er valt niet in te zien waarom er slechts een delegatie- of responsabiliseringsbeleid zou mogen worden gevoerd of dit beleid slechts zou mogen worden "versterkt" vanaf het moment dat het intern controlesysteem binnen een (programmatrice) federale overheidsdienst "het gewenste kwaliteitsniveau" bereikt.

Artikel 5 lijkt dan ook te moeten vervallen.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration, le 13 mars 2002, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif au système de contrôle interne au sein des services publics fédéraux", a donné le 4 avril 2002 l'avis suivant :

Observation générale

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

Ainsi, il y a lieu de préciser un certain nombre de notions utilisées dans le projet (par exemple, "niveaux de risque", "niveau de qualité", "régime de responsabilisation") et de mieux circonscrire les diverses compétences des organes ou personnes qu'il mentionne en matière de contrôle interne. Enfin, le projet, dans son entier, doit être formulé de manière plus normative.

Examen du texte

Préambule

1. Les arrêtés royaux mentionnés aux deuxième et troisième alinéas du préambule ne procurent pas de fondement légal à l'arrêté en projet, pas plus que celui-ci ne les modifie. Leur mention n'est pas davantage utile à la compréhension du régime en projet.

Il s'impose dès lors d'omettre les alinéas précités.

2. On rédigera l'actuel cinquième alinéa du préambule (qui devient le troisième alinéa) comme suit :

« Vu l'accord de Notre Ministre du Budget, donné le 6 février 2002; ».

Article 1^{er}

L'article 1^{er} ne contenant que des évidences, il serait préférable de le supprimer.

Article 2

A l'article 2, il s'impose de mentionner également les services publics fédéraux de programmation.

Cette disposition gagnerait en outre à être reformulée plus simplement de manière à la rendre intelligible.

Article 3

Il est évident que le conseil stratégique est tenu de respecter les dispositions légales et réglementaires en vigueur. Dès lors, on omettra la référence à ces dispositions faite à l'article 3.

Article 4

1. On rédigera la seconde phrase du texte français de l'article 4, alinéa 1^{er}, comme suit :

« 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 président du comité de direction ou, le cas échéant, au président du service public fédéral de programmation ».

2. A l'article 7, on écrira également "président" au lieu de "Président".

3. Conformément à la terminologie utilisée dans l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral, on écrira à l'article 4, alinéa 2, « directeur du service d'encadrement "Budget et Contrôle de la Gestion" » au lieu de « dirigeant du service d'encadrement Budget et Contrôle de Gestion ».

Article 5

On n'aperçoit pas pourquoi un régime de délégation ou de responsabilisation ne pourrait être mis en oeuvre ou "renforcé" qu'à partir du moment où le niveau de qualité atteint par le système de contrôle interne au sein d'un service public fédéral (de programmation) le permet.

L'article 5 semble dès lors devoir être omis.

Artikel 6

In artikel 6, § 2, schrijve men, conform de in het koninklijk besluit van 7 november 2000 gehanteerde terminologie, « directeurs van de stafdienst "Begroting en Beheerscontrole" » in plaats van « verantwoordelijken voor de stafdiensten Begroting en Beheerscontrole ».

Artikel 7

Men schrijve in artikel 7, tweede lid, "de voorzitter" in plaats van "deze Voorzitters".

Artikel 8

De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet niet waarom moet worden afgeweken van de normale termijn van inwerkingtreding van besluiten.

Artikel 8 dient dan ook te vervallen.

De kamer was samengesteld uit :

De heren :

M. Van Damme, Kamervoorzitter,

J. Baert et J. Smets, Staatsraden;

G. Schrans en A. Spruyt, Assesoren van de afdeling wetgeving;

Mevr. A.-M. Goosens, Toegevoegd Griffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J. Smets.

Het verslag werd uitgebracht door de heer B. Weekers, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de Heer J. Drijkoningen, Eerste referendaris.

De Griffier,

De Voorzitter,

A.-M. Goosens.

M. Van Damme.

26 MEI 2002. — Koninklijk besluit betreffende het Intern controle-systeem binnen de federale overheidsdiensten

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 het advies van de Inspecteur van financiën, gegeven op 5 februari 2002;

Gelet op de akkoordbevinding van Onze Minister van Begroting van 6 februari 2002;

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

Gelet op het advies nr. 33.153/1 van de Raad van State, gegeven op 4 april 2002 met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

Op de voordracht van Onze Minister van Begroting en Onze Minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de openbare besturen, en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers,

Hebben Wij besloten en besluiten Wij :

HOOFDSTUK I. — *Definitie en organisatie*

Artikel 1. Iedere federale overheidsdienst en programmatorische federale overheidsdienst verzekert de goede werking van zijn intern controlesysteem.

Art. 2. De interne controle is een geheel van maatregelen en acties, ingesteld, uitgevoerd en opgevolgd door het directiecomité, de houders van de managementfuncties, door de verantwoordelijken en door het personeel van elke federale (programmatorische) overheidsdienst, bestemd om een redelijke zekerheid te bieden ten aanzien van de beheersing van risico's die het bereiken van zijn doelstellingen in het gedrag zouden kunnen brengen in volgende domeinen : de effectieve en efficiënte realisatie van de operaties, de betrouwbaarheid van de financiële en beheersinformatie, en de conformiteit met de van kracht zijnde wetgeving en reglementering.

Article 6

A l'article 6, § 2, on écrira, conformément à la terminologie utilisée dans l'arrêté royal du 7 novembre 2000, « directeurs du service d'encadrement "Budget et Contrôle de la Gestion" » au lieu de « responsables des services d'encadrement Budget et Contrôle de la Gestion ».

Article 7

A l'article 7, alinéa 2, on écrira "du président" au lieu de "de ces Présidents".

Article 8

Le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit pas la raison pour laquelle il y aurait lieu de s'écarter du délai normal d'entrée en vigueur des arrêtés.

Il s'impose dès lors d'omettre l'article 8.

La chambre était composée de :

MM. :

M. Van Damme, Président de chambre;

J. Baert et J. Smets, Conseillers d'Etat;

G. Schrans et A. Spruyt, Assesseurs de la section de législation;

Mme A.-M. Goosens, Greffier assumé.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. Smets.

Le rapport a été présenté par M. B. Weekers, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. Drijkoningen, premier référendaire.

Le Greffier,

Le Président,

A.-M. Goosens.

M. Van Damme.

26 MAI 2002. — Arrêté royal relatif au système de Contrôle interne au sein des Services publics fédéraux

ALBERT II, Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, Salut.

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

Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 5 février 2002;

Vu l'accord de Notre Ministre du Budget, donné le 6 février 2002;

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° 33.153/1 du Conseil d'Etat, donné le 4 avril 2002 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 1^{er}. — *Définition et organisation*

Article 1^{er}. Chaque service public fédéral et service public fédéral de programmation assure le bon fonctionnement de son système de contrôle interne.

Art. 2. Le contrôle interne est un ensemble de mesures et d'actions mises en œuvre, exécutées et suivies par le comité de direction, par les titulaires des fonctions de management, par les responsables et par le personnel de tout service public fédéral (de programmation), destiné à fournir une garantie raisonnable quant à la maîtrise des risques portant atteinte à la réalisation de ses objectifs entrant dans les domaines suivants : la réalisation efficace et efficiente des opérations, la fiabilité des informations financières et de gestion et la conformité aux législations et réglementations en vigueur.

Art. 3. De beleidsraad bepaalt de aanvaardbare risico-niveaus en ziet toe op de aangepastheid van het intern controlesysteem.

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 intern controlesysteem behoort toe aan elke verantwoordelijke, aan elke houder van een managementfunctie en uiteindelijk aan de voorzitter van het directiecomité of, desgevallend, de voorzitter van de programmatorische federale overheidsdienst.

In het kader van zijn functie is de directeur van de stafdienst Budget en Beheerscontrole van elke federale overheidsdienst verantwoordelijk voor het intern controlesysteem ten aanzien van het budgettaire en boekhoudkundig beheer en van de hiermee gepaard gaande aspecten van beheerscontrole.

Art. 5. Zodra het intern controlesysteem binnen een federale overheidsdienst of een federale programmatorische overheidsdienst het gewenste kwaliteitsniveau bereikt, stelt de voorzitter het delegatie- en responsabiliseringsbeleid binnen zijn diensten in of versterkt het verder.

Art. 6. § 1. De federale overheidsdienst Budget en Beheerscontrole verzekert een methodologische ondersteuning voor het intern controlesysteem van de verschillende federale overheidsdiensten en programmatorische federale overheidsdiensten binnen de volgende domeinen : het operationele, de informatiesystemen, het juridische en de overeenstemming met de van kracht zijnde wetgeving en reglementering.

§ 2. In het kader van het intern controlesysteem verzekert de ondersteuningsdienst, bedoeld in § 1, het secretariaat en de technische ondersteuning van een contactnetwerk samengesteld uit de directeurs van de stafdiensten Budget en Beheerscontrole van elke federale overheidsdienst of van hun vertegenwoordigers.

§ 3. In elke federale overheidsdienst 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 reglementering,
- b. budgettaire controle,
- c. beheerscontrole.

HOOFDSTUK II. — *Overgangmaatregelen en inwerkingtreding*

Art. 7. De voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst of de voorzitter van de programmatorische federale overheidsdienst zorgen voor de ontwikkeling van het intern controlesysteem binnen een termijn van twee jaar die aanvangt met de inwerkingtreding van dit besluit of, indien hij nog niet in functie is getreden, binnen een termijn van twee jaar die aanvangt op het ogenblik van zijn in functie treden.

In afwachting van de benoeming van de voorzitter, zorgen de leidende ambtenaren voor deze ontwikkeling.

Art. 8. Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Art. 9. Onze Ministers en Staatssecretarissen zijn, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit.

Gegeven te Brussel, 26 mei 2002.

ALBERT

Van Koningswege :

De Minister van Begroting,
J. VANDE LANOTTE

De Minister van Ambtenarenzaken
en Modernisering van de openbare besturen,
L. VAN DEN BOSSCHE

Art. 3. Le conseil stratégique fixe les niveaux de risque acceptables et veille à l'adéquation du système de contrôle interne.

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 président du comité de direction ou, le cas échéant, le président du service public fédéral de programmation.

Dans le cadre de sa fonction, le directeur du service d'encadrement Budget et Contrôle de la Gestion de chaque service public fédéral est responsable du système de contrôle interne relatif à la gestion budgétaire, comptable et des aspects y afférent du contrôle de gestion.

Art. 5. Dès que le niveau de qualité atteint par le système de contrôle interne au sein de son service public fédéral ou de son service public fédéral de programmation le permet, le président met en oeuvre 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 système de contrôle interne des différents services publics fédéraux et services publics fédéraux de programmation dans les domaines suivants : opérationnel, systèmes d'information, juridique et concordance avec la législation et la réglementation en vigueur.

§ 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 directeurs des services d'encadrement Budget et Contrôle de la Gestion de chaque service public fédéral ou de leurs représentants.

§ 3. Dans chaque service public fédéral, le service d'encadrement Budget et Contrôle de la Gestion organise un secrétariat central de documentation et de mise à jour des normes internes et externes qui concernent les domaines suivants du système de contrôle interne, tant pour son service public fédéral que pour les services publics de programmation qui proviennent de lui :

- a. législation et réglementation en vigueur,
- b. contrôle budgétaire,
- c. contrôle de gestion.

CHAPITRE II. — *Mesures transitoires et entrée en vigueur*

Art. 7. Le président du comité de direction du service public fédéral ou le président du service public fédéral de programmation veillent au développement du système de contrôle interne dans un délai de deux ans prenant cours à partir de l'entrée en vigueur du présent arrêté ou, dans le cas où il n'est pas encore entré en fonction, dans un délai de deux ans prenant cours à partir de son entrée en fonction.

En attendant la nomination du président, les fonctionnaires dirigeants en place veillent à ce développement.

Art. 8. Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Art. 9. Nos Ministres et Secrétaires d'Etat sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

Donné à Bruxelles, le 26 mai 2002.

ALBERT

Par le Roi :

Le Ministre du Budget,
J. VANDE LANOTTE

Le Ministre de la Fonction publique
et de la Modernisation de l'administration,
L. VAN DEN BOSSCHE