

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.153/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 33.153/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

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 :

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 :

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 programmatorische 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 interne controlesysteem binnen een (programmatorische) federale overheidsdienst "het gewenste kwaliteitsniveau" bereikt.

Artikel 5 lijkt dan ook te moeten vervallen.

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.

OBSERVATION GENERALE

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.

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 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.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

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.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME