

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.695/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 33.695/1/V

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 21 juni 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 de interne audit binnen de federale overheidsdiensten", heeft op 23 augustus 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration, le 21 juin 2002, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'audit interne au sein des services publics fédéraux", a donné le 23 août 2002 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot regeling van de interne audit binnen de federale overheidsdiensten.

Het ontwerp definieert vooreerst het begrip "interne audit" (artikel 1) en bepaalt er de doelstellingen van (artikel 2).

Hoofdstuk II bevat bepalingen betreffende de interne audit, waarbij een stafdienst "Interne Audit" wordt georganiseerd (artikelen 3 tot 5) en bijzondere bepalingen betreffende de staffunctie "Hoofd van de Interne auditdienst" worden ingevoerd (artikelen 6 tot 11). Er wordt ook voorzien in de oprichting van een "Intern Auditnetwerk" (artikel 12).

In hoofdstuk III wordt het management van de interne auditactiviteit geregeld, en in hoofdstuk IV de uitvoering van de auditfunctie.

Tot slot bevat het ontwerp een wijzigingsbepaling (artikel 23), een overgangsbepaling (artikel 24), en slotbepalingen (artikelen 25 en 26).

2. Het ontwerp regelt de organisatie van de federale overheidsdiensten en bevat bepalingen betreffende het statuut van het rijkspersoneel. Het vindt rechtsgrond in de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Het in het derde lid van de aanhef vermelde koninklijk besluit van 19 juli 2001 dient met zijn juiste opschrift te worden vermeld.

Men voege derhalve in de Nederlandse tekst van dat lid de woorden "houdende diverse bepalingen" in vóór de woorden "betreffende de inwerkingstelling", en men vervange in de Franse tekst de woorden "relatif à" door de woorden "portant divers dispositions concernant".

Artikel 2

1. In artikel 2, § 1, 1°, dient de datum van het erin vermelde koninklijk besluit te worden ingevuld, zijnde 26 mei 2002.

2. Op vraag van de auditeur-verslaggever wie de in artikel 2, § 2, bedoelde audit en certificatie verricht, antwoordde de gemachtigde wat volgt :

"De audit van de management- en staffuncties gebeurt in het kader van de evaluatie van de houders van een management- of staffunctie, zoals beschreven in het KB van 29 oktober 2001 en het ontwerp van KB betreffende de staffuncties.

De certificatie van de rekeningen wordt door de wetsontwerpen van de CNOC betreffende de nieuwe boekhouding en de inrichting van het Rekenhof beschreven (Kamer - DOC 50 1870 tot 1872)".

Artikel 8

1. De gemachtigde bevestigt dat artikel 8 van het ontworpen besluit voor wat betreft de hoofden van de Interne auditdienst geheel in de plaats komt van de regeling vervat in artikel 7 van het koninklijk besluit betreffende de aanduiding en de uitoefening van de staffuncties in de federale overheidsdiensten, dat in ontwerpvorm het voorwerp uitmaakt van het advies 33.696/1/V van heden.

2. Artikel 8 dient beter te worden gestructureerd; het zou aan duidelijkheid winnen mocht het worden ingedeeld in paragrafen. De vermeldingen "1°", "2°", "3°", enzovoort mogen overigens enkel worden gebruikt om de onderverdelingen van een opsomming aan te geven, en niet om een artikel onder te verdelen in groepen van leden.

3. Wat betreft het organiseren van een vergelijkende selectie per taalrol, kan worden verwezen naar de opmerking uit het advies 32.344/1 van 11 oktober 2001 betreffende een gelijkaardige bepaling, toepasselijk op de kandidaten voor een managementfunctie. Die opmerking luidt :

.../...

"Eén van de wijzigingen die door het ontwerpbesluit ten aanzien van het koninklijk besluit van 2 mei 2001 wordt aangebracht, is dat er een afzonderlijke selectie plaatsvindt al naargelang het gaat om Nederlandstalige dan wel om Franstalige kandidaten.

Beginsel blijft evenwel dat de te begeven managementfunctie moet toekomen aan de meest geschikte kandidaat. Van dit beginsel kan enkel worden afgeweken wanneer zulks noodzakelijk is om te voldoen aan de dwingende bepalingen van de taalwetgeving (...).

Vraag is evenwel of het systeem van een parallelle selectie van, enerzijds, Nederlandstalige kandidaten en, anderzijds, Franstalige kandidaten aan de benoemende overheid wel toelaat om, in de gevallen waar de keuze tussen de kandidaten niet wordt bepaald door de vereisten van de taalwetgeving, op een volledig objectieve en gelijke basis de titels en verdiensten van de onderscheiden kandidaten tegenover elkaar af te wegen. De andere samenstelling van de twee selectiecommissies draagt onvermijdelijk de mogelijkheid in zich dat nuances in de maatstaven van beoordeling en verschillen in appreciatie bij de beoordeling zelf voorkomen, terwijl het gegeven dat slechts een rangschikking binnen elke taalgroep wordt opgemaakt, een vergelijking tussen kandidaten van verschillende taalgroepen bemoeilijkt. In dit verband wordt de stellers van het ontwerp erop gewezen dat in het reeds genoemde arrest nr. 98.735 ¹ de afwezigheid van een rangschikking tussen de kandidaten mee in aanmerking werd genomen om te besluiten tot een schending van het beginsel van de gelijkheid inzake de toegang tot openbare ambten ²".

Die opmerking geldt mutatis mutandis voor de kandidaten voor de staffunctie "Hoofd van de Interne auditdienst".

4. Er dient een verantwoording te worden gegeven voor het bepaalde in artikel 8, vierde lid, 2°, zevende lid, waarin wordt voorzien in een regeling tot vrijstelling voor de vaardigheids- en attitudeproef gedurende drie jaar voor de kandidaten die als "zeer geschikt" of "geschikt" werden beoordeeld, terwijl er met betrekking tot de selecties voor managementfuncties of andere staffuncties in geen enkele vrijstellingsregeling voor enig examengedeelte wordt voorzien.

(1) Het gaat om het arrest nr. 98.735 van 7 september 2001 inzake Jadot.

(2) Te dien aanzien moet er worden op gewezen dat de selectie per taalgroep niet kan worden verantwoord door de zorg voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de betrokken taalgroep binnen het bestuur. Aan die zorg wordt immers tegemoet gekomen door de taalwetgeving zelf. Het is slechts wanneer een bepaalde functie zowel door een Nederlandstalige als door een Franstalige kan worden bezet - en bijgevolg het vrijwaren van het door de taalwetgeving beoogde evenwicht niet noodzaakt tot de aanwijzing van een kandidaat die tot een vooraf bepaalde taalgroep behoort - dat het aan de orde gestelde gelijkheidsprobleem zich kan voordoen.

5. In artikel 8, vierde lid, 3°, derde lid, moet tevens worden vermeld dat de kandidaten worden ingelicht over hun indeling in een groep.

Artikel 9

1. De gemachtigde is het ermee eens dat in artikel 9 omwille van de duidelijkheid best de gehele wervingsprocedure wordt weergegeven.

2. In de Franse tekst van artikel 9, eerste lid schrijve men : "visée à l'article 8 ...". Bovendien vertonen de Nederlandse en de Franse versie een gebrek aan overeenstemming, dat moet worden verholpen.

3. De gemachtigde is het er bovendien mee eens dat de verwijzing naar de vertegenwoordiger van de voorzitter van het Auditcomité in artikel 9, tweede lid, beter wordt geschrapt, nu er geen analoge bepaling bestaat met betrekking tot de managementfuncties en de andere staffuncties.

Artikel 12

In de Nederlandse tekst van artikel 12, vierde lid, dient het woord "op" te worden geschrapt.

Artikel 20

In artikel 20 dient, gelet op artikel 16, tweede lid, te worden bepaald dat de toegang tot de erin bedoelde informatie ook kan verlopen via de voorzitter van de programmatorische federale overheidsdienst.

Slotopmerkingen

1. Ten gevolge van vragen om verduidelijking vanwege de auditeur-verslaggever, verklaarde de gemachtigde dat het ontwerp zal dienen te worden aangevuld met de volgende bepalingen :

- een nieuw artikel, in te voegen na artikel 10, luidend :

"Het management- en operationeel plan, bedoeld in artikel 10 van hetzelfde besluit, worden voor het hoofd interne audit vervangen door het Auditcharter, de algemene auditplanning en de uitgediepte auditplanning alsook het programma voor kwaliteitsbewaking en performantieopvolging, bedoeld in de artikelen 13 tot 17 van dit besluit. Het charter en deze programma's hebben, voor deze functie, een verplicht karakter.";

- een bepaling krachtens dewelke het akkoord met de beëindiging van het mandaat van het "Hoofd van de Interne auditdienst" wordt gegeven door de betrokken voorzitter van het Directiecomité;
- een bepaling die de toepassing van artikel 24 van het koninklijk besluit van ... betreffende de aanduiding en de uitoefening van de staffuncties in de federale overheidsdiensten uitsluit.

Die laatste bepaling heeft als gevolg dat, in tegenstelling tot wat voor andere staffuncties het geval is, het mandaat van het hoofd van de Interne auditdienst niet automatisch wordt verlengd wanneer hij de eindevaluatie "zeer goed" heeft gekregen en hij zich kandidaat stelt voor een nieuw mandaat.

De gemachtigde verantwoordt dit onderscheid in behandeling tussen houders van een staffunctie door erop te wijzen dat de auditfunctie aan een zeer snelle evolutie onderhevig is. Vraag is evenwel of het hoofd van de Interne auditdienst die de eindevaluatie "zeer goed" heeft gekregen, juist niet moet worden geacht op een gepaste wijze te hebben ingespeeld op deze evolutie, en of de door de gemachtigde ingeroepen verantwoording, gelet op dit gegeven, nog pertinent is. Die vraag klemmt des te meer nu de verantwoording dat de auditfunctie aan een zeer snelle evolutie onderhevig is, lijkt te worden ontkracht door de in artikel 8, vierde lid, 2°, zevende lid, opgenomen vrijstellingsregeling van de vaardigheids- en attitudeproef.

2. De stellers van het ontwerp dienen te waken over de uniformiteit van de in het ontwerp gebruikte begrippen. Dit is thans niet het geval waar de termen "Hoofd van de Interne auditdienst" en "Hoofd Interne Audit" in het ontwerp door elkaar worden gebruikt.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis entend régler l'audit interne dans les services publics fédéraux.

Le projet définit tout d'abord la notion d'"audit interne" (article 1^{er}) et en fixe les objectifs (article 2).

Le chapitre II comporte des dispositions concernant l'audit interne, qui organisent un service d'encadrement "Audit interne" (articles 3 à 5), et des dispositions particulières relatives à la fonction d'encadrement "Responsable du service d'audit interne" (articles 6 à 11). Il est également prévu de créer un "Réseau d'audit interne" (article 12).

Le chapitre III règle la gestion de l'activité d'audit interne et le chapitre IV l'exercice de la fonction d'audit.

Enfin, le projet comporte une disposition modificative (article 23), une disposition transitoire (article 24), et des dispositions finales (articles 25 et 26).

2. Le projet règle l'organisation des services publics fédéraux et comporte des dispositions relatives au statut des agents de l'Etat. Il trouve son fondement légal dans les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Il y a lieu de désigner l'arrêté royal du 19 juillet 2001, mentionné au troisième alinéa du préambule, par son intitulé exact.

Dès lors, dans le texte français de cet alinéa, on remplacera les mots "relatif à" par les mots "portant diverses dispositions concernant" et, dans le texte néerlandais, on insérera les mots "houdende diverse bepalingen" avant les mots "betreffende de inwerkingstelling".

Article 2

1. A l'article 2, § 1^{er}, 1°, il faut ajouter la date de l'arrêté royal qui y est mentionné, à savoir le 26 mai 2002.

2. En réponse à la question posée par l'auditeur rapporteur de savoir qui procède à l'audit ou qui certifie les comptes, le fonctionnaire délégué a déclaré ce qui suit :

"De audit van de management- en staffuncties gebeurt in het kader van de evaluatie van de houders van een management- of staffunctie, zoals beschreven in het KB van 29 oktober 2001 en het ontwerp van KB betreffende de staffuncties.

De certificatie van de rekeningen wordt door de wetsontwerpen van de CNOC betreffende de nieuwe boekhouding en de inrichting van het Rekenhof beschreven (Kamer - DOC 50 1870 tot 1872)".

Article 8

1. Le fonctionnaire délégué confirme qu'en ce qui concerne les responsables du service d'audit interne, l'article 8 de l'arrêté en projet remplace intégralement le régime prévu à l'article 7 de l'arrêté royal relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions d'encadrement dans les services publics fédéraux, dont le projet fait l'objet de l'avis 33.696/1/V, rendu ce jour.

2. Il y a lieu de mieux structurer l'article 8; il gagnerait en clarté s'il était divisé en paragraphes. Au demeurant, les mentions "1°", "2°", "3°", etc, ne peuvent être utilisées que pour désigner les subdivisions d'une énumération, et non pour subdiviser un article en groupes d'alinéas.

3. En ce qui concerne l'organisation d'une sélection comparative par rôle linguistique, on se référera à l'observation concernant une disposition analogue applicable aux candidats à une fonction de management, formulée dans l'avis 32.344/1 du 11 octobre 2001. Cette observation s'énonce comme suit :

"L'une des modifications que l'arrêté en projet apporte à l'arrêté royal du 2 mai 2001 consiste dans la réalisation d'une sélection distincte selon qu'il s'agit de candidats francophones ou néerlandophones.

Il reste néanmoins qu'en principe la fonction de management à conférer doit revenir au candidat le plus apte. Il ne peut être dérogé à ce principe que lorsque cela s'avère nécessaire pour satisfaire aux dispositions impératives de la législation linguistique (...).

Reste à savoir toutefois si le système d'une sélection parallèle d'une part, de candidats francophones et, d'autre part, de candidats néerlandophones permet effectivement à l'autorité investie du pouvoir de nomination de mettre en balance les titres et mérites des différents candidats d'une manière tout à fait objective et égale dans les cas où le choix entre les candidats n'est pas fixé par les exigences de la législation linguistique. La composition différente des deux commissions de sélection comporte inévitablement l'éventualité qu'il y aura des nuances dans les critères d'évaluation et des différences d'appréciation lors de l'évaluation elle-même, alors que l'établissement d'un classement dans chaque groupe linguistique seulement rend plus difficile la comparaison entre les candidats des différents groupes linguistiques. A cet égard, il est rappelé aux auteurs du projet que dans l'arrêt n° 98.735 précité ¹, l'absence de classement entre les candidats a également été prise en considération pour conclure à une violation du principe de l'égalité en matière d'accès aux emplois publics ².

Cette observation vaut, mutatis mutandis, pour les candidats à la fonction d'encadrement "Responsable du service d'audit interne".

(1) Il s'agit de l'arrêt n° 98.735 du 7 septembre 2001 dans l'affaire Jadot.

(2) A cet égard, il faut souligner que la sélection par groupe linguistique ne peut se justifier par le souci d'une représentation équilibrée du groupe linguistique concerné au sein de l'administration. En effet, la législation linguistique elle-même apporte la réponse à cette préoccupation. Ce n'est que lorsqu'une fonction donnée peut être occupée tant par un francophone que par un néerlandophone - et par conséquent, que le maintien de l'équilibre visé par la législation linguistique ne nécessite pas la désignation d'un candidat appartenant à un groupe linguistique déterminé au préalable - que le problème d'égalité évoqué peut se poser.

4. Il y a lieu de justifier la disposition de l'article 8, alinéa 4, 2°, alinéa 7, qui prévoit un régime de dispense de l'épreuve d'aptitude et de comportement pendant une période de trois ans pour les candidats jugés "très aptes" ou "aptes", alors qu'il n'est prévu de dispense pour aucune épreuve de l'examen dans le cadre des sélections pour les fonctions de management ou d'autres fonctions d'encadrement.

5. A l'article 8, alinéa 4, 3°, alinéa 3, on mentionnera en outre que les candidats sont informés de leur répartition dans un groupe.

Article 9

1. De l'accord du fonctionnaire délégué, il serait préférable, par souci de clarté, que l'article 9 définisse la procédure de recrutement dans son entier.

2. Dans le texte français de l'article 9, alinéa 1^{er}, on écrira : "visée à l'article 8 ...". Par ailleurs, les versions française et néerlandaise présentent une discordance à laquelle il y a lieu de remédier.

3. Le fonctionnaire délégué convient en outre du fait qu'il serait préférable de supprimer la référence que l'article 9, alinéa 2, fait au représentant du président du Comité d'audit, dès lors qu'il n'y a pas de disposition analogue en ce qui concerne les fonctions de management et les autres fonctions d'encadrement.

Article 12

On supprimera le mot "op" dans le texte néerlandais de l'article 12, alinéa 4.

Article 20

Vu l'article 16, alinéa 2, il y a lieu de préciser à l'article 20 qu'il est également possible d'accéder aux informations visées par l'intermédiaire du président du service public fédéral de programmation.

Observations finales

1. En réponse aux précisions demandées par l'auditeur rapporteur, le fonctionnaire délégué a déclaré que le projet devra être complété par les dispositions suivantes :

- un nouvel article, qui sera inséré à la suite de l'article 10, s'énonçant comme suit :

"Pour le chef de l'audit interne, le plan de management et le plan opérationnel visés à l'article 10 du même arrêté sont remplacés par la charte d'audit, le programme global d'audit et le programme d'audit détaillé ainsi que par le programme concernant le contrôle de qualité et le suivi des performances visé aux articles 13 à 17 du présent arrêté. La charte et ces programmes sont obligatoires pour cette fonction.";

- une disposition en vertu de laquelle il revient au président du Comité de direction concerné de donner son accord sur la fin du mandat de "Responsable du service d'audit interne";
- une disposition excluant l'application de l'article 24 de l'arrêté royal du ... relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions d'encadrement dans les services publics fédéraux.

Cette dernière disposition a pour effet que, contrairement à ce qui vaut pour d'autres fonctions d'encadrement, le mandat de responsable du service d'audit interne n'est pas prolongé automatiquement lorsqu'il a obtenu l'évaluation finale "très bon" et qu'il pose sa candidature à un nouveau mandat.

Le fonctionnaire délégué justifie cette différence de traitement entre les titulaires d'une fonction d'encadrement en soulignant que la fonction d'audit est sujette à une évolution très rapide. La question se pose toutefois de savoir si le responsable du service d'audit interne qui a obtenu l'évaluation finale "très bon" n'est pas précisément censé s'être adapté utilement à cette évolution et si la justification invoquée par le fonctionnaire délégué est encore pertinente, compte tenu de cet élément. Cette question s'impose d'autant plus que la justification selon laquelle la fonction d'audit évolue très rapidement semble être démentie par le régime de dispense de l'épreuve d'aptitude et de comportement, prévu à l'article 8, alinéa 4, 2°, alinéa 7.

2. Les auteurs du projet veilleront à l'uniformité de la terminologie employée dans le projet. Ce n'est pas le cas actuellement dans la mesure où les termes "Responsables du service d'audit interne" et "Chef de l'Audit interne" sont utilisés indistinctement dans le projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

D. ALBRECHT,

P. LEMMENS,
J. SMETS,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

La chambre était composée de

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'Etat, président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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

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. P. LEMMENS.

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

D. ALBRECHT