

17 AOÛT 2007. - Arrêté royal portant création du Comité d'audit de l'Administration fédérale (CAAF)

RAPPORT AU ROI

Sire,

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

La mise en oeuvre de la vision développée dans cette note suppose que chaque Service public fédéral et Service public fédéral de programmation se dote d'un système de contrôle interne fiable, évalué au moyen d'activités d'audit interne également fiables.

Partant du principe qu'il ne peut y avoir d'activités d'audit interne fiables sans Comité d'audit crédible, et constatant l'absence des Comités d'audit prévus par l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque Service public fédéral, il a été décidé, premièrement, de créer un Comité d'audit à l'échelle de l'Administration fédérale, rattaché au Conseil des Ministres, et, deuxièmement, de supprimer l'obligation faite à chaque Service public fédéral de se doter de son propre Comité d'audit.

Afin d'optimiser les avantages que l'on peut attendre d'un tel organe, il a été décidé que sa compétence ne sera pas limitée aux seuls Services publics fédéraux et Services publics fédéraux de programmation, mais s'étendra à l'ensemble des entités dont Votre Majesté est habilitée à régler l'organisation et le fonctionnement : Ministère de la Défense, Régie des Bâtiments, Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, Agence fédérale d'Accueil des Demandeurs d'Asile, Service des Pensions du Secteur public, Agence fédérale des médicaments et des produits de santé. L'extension de ses compétences au Bureau Fédéral du Plan requiert encore l'avis du Conseil Central de l'Economie.

Ce nouveau Comité d'audit, dénommé Comité d'audit de l'Administration fédérale, jouera un rôle moteur dans la création d'un environnement de contrôle propice au développement du contrôle interne dans chacun des Services énumérés plus haut, et veillera à la qualité des activités d'audit interne ainsi qu'à l'harmonisation des normes et méthodes de travail. En outre, il permettra au gouvernement d'avoir une vue d'ensemble sur le portefeuille de risques de l'Administration fédérale et sur le degré de maîtrise dont les Dirigeants concernés font preuve. En outre, il sécurisera le Ministre en charge du Budget dans l'exercice des responsabilités liées à l'élaboration et à la communication des informations budgétaires, comptables et financières destinées, entre autres, au Parlement (via la Cour des comptes) et à l'Union européenne.

Ainsi, il contribuera à ce que soit présente une assurance raisonnable quant à la réalisation des

objectifs du contrôle interne au sein de chaque Service. En portant un regard global, ce Comité pourra également contribuer à la construction d'un système de contrôle interne à l'échelle de l'Etat fédéral, en mesurant les interactions entre Services, en suivant l'analyse des risques et la qualité des mesures de contrôles interministérielles.

Toutefois, la création d'un tel organe n'est pas sans susciter certaines interrogations. Comment concilier centralisation et responsabilisation ? Comment ce Comité gèrera-t-il sa charge de travail ? Comment éviter les lourdeurs ? Comment faire pour assurer que les Dirigeants y retirent eux aussi une valeur ajoutée ? Comment assurer que les membres du Comité d'audit disposeront d'une expertise d'assez haut niveau et suffisamment diversifiée ? Comment assurer l'acceptabilité d'un tel dispositif ? Comment gérer le risque de surexposition médiatique ? Comment préserver les capacités d'anticipation et de réactivité ? Quelle articulation prévoir avec des organes « locaux » ?

De ces interrogations, il découle que les facteurs clés de réussite du Comité d'audit de l'Administration fédérale résideront dans :

- l'indépendance, l'objectivité, la disponibilité, l'expérience et l'expertise de ses membres,
- la collégialité de la prise de décision au sein du Comité,
- la coopération des Dirigeants, et leur disposition à respecter les prérogatives du Comité d'audit en matière de supervision des activités d'audit interne,
- l'accès à l'expertise externe (ce qui suppose que le Comité soit doté de moyens financiers),
- la faculté d'inviter ponctuellement des personnes extérieures au Comité, choisies pour leurs compétences ou les informations qu'elles détiennent, inclus les Ministres et les Dirigeants,
- le soutien administratif qui sera apporté par un Secrétariat permanent,
- le soutien opérationnel apporté au Comité d'audit tant par les Responsables d'activités d'audit interne des différents Services que par le Réseau qui regroupe les Responsables d'activités d'audit interne de l'ensemble des Services,
- le respect du principe de subsidiarité dans la conduite des activités d'audit interne et le traitement des recommandations,
- la qualité des activités d'audit interne,
- la transparence du fonctionnement et la publicité des rapports, dont il appartiendra au Conseil des Ministres et au Comité de régler les modalités dans la Charte du Comité d'audit de l'Administration fédérale, au chapitre rapportage et confidentialité.

Comme tout Comité d'audit, quelle que soit la taille de l'organisation à laquelle il se rapporte, le Comité d'audit de l'Administration fédérale devra en outre :

- veiller à l'objectivité, à l'indépendance et à la compétence des auditeurs internes, et ce dès leur recrutement et pendant toute la durée des fonctions de ces derniers,
- veiller à ce que les mécanismes et structures mis en place garantissent que les auditeurs internes aient les moyens de travailler, que ce soit en termes de logistique et d'équipement informatique (tant matériel que logiciel), ou en termes d'accès à l'information,
- en portant un regard indépendant sur les analyses de risques et les documents de planification, garantir que les activités d'audit interne sont planifiées et organisées en fonction d'une analyse de risques sérieuse et pertinente,
- veiller à ce que les conclusions et recommandations des auditeurs internes soient prises en considération en temps voulu et au niveau qui convient,
- faciliter la communication entre acteurs du contrôle interne et auditeurs internes,
- contribuer à la mise en oeuvre du modèle de chaîne de contrôle (single audit),
- contribuer à ce que la mise en oeuvre de l'audit interne puisse au maximum se faire en optimisant et redéployant les ressources existantes, notamment les ressources humaines,
- participer à la diffusion d'une culture de responsabilité.

Les dispositions commentées ci-après visent à apporter les garanties nécessaires sur ces différents aspects.

La structure de l'arrêté est la suivante :

| | |
|-------------------------------|---|
| TITRE I^{er} : | Portée du présent arrêté et terminologie |
| TITRE II : | Mise en place du Comité d'audit de l'Administration fédérale |
| CHAPITRE I ^{er} : | Composition du Comité d'audit de l'Administration fédérale et sélection des membres |
| CHAPITRE II : | Démission et révocation |
| TITRE III : | Fonctionnement |
| CHAPITRE I ^{er} : | Soutien administratif |
| CHAPITRE II : | Organisation des réunions et accès à l'information |
| CHAPITRE III : | Prérogatives en matière de supervision des activités d'audit interne |
| CHAPITRE IV : | Rapportage et confidentialité |
| CHAPITRE V : | Charte et règlement d'ordre intérieur du Comité d'audit de l'Administration fédérale |
| TITRE IV : | Modification de diverses dispositions relatives aux Comités d'audit au sein des services publics fédéraux |
| CHAPITRE I ^{er} : | Modification de l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral |
| CHAPITRE II : | Modification de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à la mise en place des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des |

services publics fédéraux désigné pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région

TITRE V : Dispositions finales

Les dispositions spécifiques aux activités d'audit interne (finalité, organisation, statut, carrière, support méthodologique, réseau) font l'objet d'un projet d'arrêté royal distinct.

TITRE I^{er}. - Portée du présent arrêté et terminologie

Article 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} fixe le champ de compétence du Comité d'audit de l'Administration fédérale. Celui-ci est déterminé par deux séries de critères : *rationae personae* et *rationae materiae*. Les entités visées sont reprises sous la dénomination générique « Services » dans la suite de l'arrêté. Cette dénomination recouvre donc les services publics fédéraux (inclus les services de l'Etat à gestion séparée qui en émanent) et services publics fédéraux de programmation, le Ministère de la Défense, la Régie des Bâtiments, l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, l'Agence fédérale d'Accueil des Demandeurs d'Asile, le Service des Pensions du Secteur public, et l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé.

Echappent toutefois à la compétence du Comité d'audit les processus qui concourent à la conception et à la préparation de décisions non-déléguées (sachant cependant que les projets de décision qui en résultent font normalement l'objet du contrôle administratif et budgétaire). Autrement dit, le Comité d'audit de l'Administration fédérale n'interfère pas sur la sphère politique. Il veille à ce que l'appareil administratif soit en situation de traduire en actes les engagements des gouvernants et d'atteindre les objectifs fixés.

Le paragraphe 2 fixe la terminologie. Le 5^o définit l'appellation générique « Dirigeant » : il s'agit du responsable administratif de plus haut niveau au sein d'un Service donné : Président du Comité de direction d'un Service public fédéral, Président d'un Service public fédéral de programmation, Chef de la Défense, Administrateur délégué ou Administrateur général d'un parastatal.

Cet article n'appelle pas d'autre commentaire.

Article 2

L'article 2 crée le Comité d'audit de l'Administration fédérale et fixe ses missions.

Le cadre théorique dans lequel s'insère le Comité d'audit de l'Administration fédérale est celui d'une relation mandataire/mandant, où les mandants sont les gouvernants démocratiquement désignés, et les mandataires sont les Dirigeants des Services administratifs confiés aux gouvernants.

Dans cette relation, les mandants détiennent la légitimité que leur donne l'élection, mais n'ont pas forcément la compétence technique ni le temps nécessaire pour suivre l'exécution du mandat qu'ils confient aux Dirigeants, ce qui peut poser une question de démocratie, puisqu'il apparaît que la réalisation des engagements des responsables politiques dépend en grande partie du bon fonctionnement de l'appareil administratif, qu'ils ne maîtrisent pas directement.

Dans cette perspective, le Comité d'audit de l'Administration fédérale, organe composé d'experts indépendants, en garantissant que les activités d'audit interne sont organisées de manière à donner une juste perception du fonctionnement des systèmes de contrôle interne mis en place par les Dirigeants, aidera les gouvernants à apprécier le fonctionnement des Services par rapport aux critères fixés par le COSO en 1992 et complétés par l'INTOSAI en 2004 :

- efficacité, efficience, économie et éthique des opérations réalisées par les Services,
- respect des obligations de rendre compte et qualité de l'information financière et de gestion,
- conformité aux lois et règlements (à quoi l'on pourrait ajouter la cohérence avec la politique gouvernementale et les décisions politiques en vigueur),
- protection des ressources, tant matérielles qu'immatérielles, contre les pertes, les mauvais usages et les dommages.

Le Comité d'audit de l'Administration fédérale intervient donc principalement dans le cadre d'un processus d'évaluation des systèmes.

Il est également en charge d'une fonction d'alerte. S'il vient à connaître de dysfonctionnements graves affectant l'objectif « respect des obligations de rendre compte et qualité de l'information financière et de gestion », il doit attirer l'attention du Conseil des Ministres, qui peut être destinataire-utilisateur de l'information en question ou intermédiaire-responsable dans sa transmission.

En effet, l'obligation de rendre compte n'est pas une fin en soi. Elle a pour objet de fournir des informations à un organe qui lui-même va prendre des décisions sur cette base. Ainsi, l'information fournie par les différents Services tient lieu de matière première, d'input, au processus de décision qui se déroule au sein du Conseil des Ministres.

Si le système de contrôle fonctionne correctement, alors il donne une assurance raisonnable (mais non totale) que les objectifs cités plus haut seront remplis. En particulier, un bon système de contrôle interne devrait produire des informations fiables.

Au cours de leurs diligences, les auditeurs internes peuvent cependant constater des faiblesses dans la qualité d'une information destinée à être diffusée dans le public ou à être transmise à des décideurs au plus haut niveau (Conseil des Ministres, Parlement, Union européenne).

Dans un premier temps, ce constat doit être communiqué au management suivant la chaîne hiérarchique de manière à permettre aux personnes qui se trouvent au plus près du problème d'y apporter des solutions (vérifier l'information, la corriger voire la retirer temporairement).

Si cette information est malgré tout utilisée en-dehors du Service, et si elle a un impact important sur la perception que des tiers (membres du gouvernement, Parlement, opinion publique, Union européenne) peuvent avoir sur la situation de ce Service, le Comité d'audit de l'Administration fédérale, qui en est averti par le responsable des activités d'audit interne concerné, alerte à son

tour le Conseil des Ministres.

Par exemple, si l'audit interne révèle que les processus comptables n'apportent pas les garanties prévues, il ne suffit pas de l'améliorer pour l'avenir. En effet, si les faiblesses de la comptabilité dans un Service donné débouchent sur des informations inexactes et d'importance significative, et si les responsables concernés n'ont pas pris de mesures par eux-mêmes et à leur niveau, ces informations vont être communiquées à des décideurs voire au grand public ou à ses représentants. La responsabilité de l'Etat se trouvera alors engagée sur des bases fausses. Dans l'exemple exposé ci-dessus, il appartiendra au Comité d'audit de l'Administration fédérale d'en référer au Ministre du Budget qui mettra le point à l'ordre du jour du Conseil des Ministres suivant. Cette disposition protège donc le gouvernement en tant qu'organe de décision et, au sein du gouvernement, le Ministre qui a la responsabilité de la qualité de l'information financière, autrement dit, le ou la Ministre du Budget.

L'information transitera par le Premier Ministre lorsque le Comité d'audit de l'Administration fédérale aura constaté que le Conseil des Ministres s'apprête à prendre position sur base d'informations fausses.

Cette fonction d'alerte ne devrait pas être activée dans les cas, majoritaires, où il suffit d'inviter les responsables à porter remède à une faiblesse du système. Ces dysfonctionnements ont vocation à être traités en interne, entre le management et le responsable des activités d'audit interne.

Cette fonction d'alerte devrait en outre devenir marginale à mesure que les systèmes de contrôle interne s'amélioreront, surtout si un dialogue constructif, favorable à une dynamique de prévention, s'instaure entre le management et les auditeurs internes.

Or, le Comité d'audit de l'Administration fédérale a également un rôle à jouer dans la relation qui va se nouer entre les Dirigeants et les responsables d'activités d'audit interne.

Le paragraphe 2 précise certaines caractéristiques du Comité d'audit de l'Administration fédérale.

Il dispose tout d'abord que le Comité d'audit de l'Administration fédérale est un organe consultatif, autrement dit, qu'il n'a pas de fonction opérationnelle au sein d'un Service donné. Les seules décisions contraignantes qu'il puisse être amené à prendre sont des avis qui portent sur l'organisation et la conduite des activités d'audit interne, et n'interviennent pas directement dans le fonctionnement d'un Service.

Le fait qu'il s'agisse d'un organe consultatif a pour conséquence que la loi du 20 juillet 1990, visant à promouvoir la présence équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes possédant une compétence d'avis, s'applique.

Aux termes de l'article 1^{er} de cette loi, « On entend par « organe consultatif » au sens de la présente loi, tous les conseils, commissions, comités, groupes de travail et tout autre organe, quelle que soit sa dénomination, qui ont été créés par une loi, par arrêté royal ou par arrêté ministériel et qui ont parmi leurs compétences, à titre principal, le pouvoir de donner, de leur

propre initiative ou sur demande, des avis aux Chambres législatives, au Conseil des ministres, à un ou à plusieurs ministres ou à des services publics fédéraux ou à des services publics fédéraux de programmation ainsi qu'aux services qui en dépendent, au Ministère de la Défense ou à des institutions publiques. »

L'article 2, § 1^{er}, de la même loi prévoit que : « Chaque fois qu'au sein d'un organe consultatif un ou plusieurs mandats sont à attribuer suite à une procédure de présentation, chaque instance chargée de présenter les candidatures est tenue de présenter, pour chaque mandat, la candidature d'au moins un homme et une femme. », tandis que l'article 2bis, § 1^{er}, pose le principe que : « Deux tiers au maximum des membres d'un organe consultatif sont du même sexe. »

Conscient que, dans l'état actuel de la société, ce type de disposition pourrait compromettre la mise en place et le fonctionnement d'organes vitaux pour l'Etat, le Législateur a cependant apporté certains tempéraments aux principes énoncés plus haut, de manière à permettre aux organes concernés de fonctionner en l'état, à titre temporaire.

Pour bénéficier de cette dérogation, les Ministres concernés doivent cependant pouvoir démontrer l'impossibilité de satisfaire aux principes énoncés plus haut, ce qui suppose qu'ils aient fait l'effort d'essayer d'y parvenir.

Une disposition prévoyant que « Le Roi établit, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis de la commission visée à l'article 1^{er}bis, une liste des organes consultatifs tombant sous le champ d'application de la présente loi. » a été insérée par la loi du 3 mai 2003; sa date d'entrée en vigueur est pour l'heure indéterminée. Par souci de sécurité juridique, il y aura lieu, le moment venu, d'inscrire le Comité d'audit de l'Administration fédérale sur cette liste.

Le deuxième alinéa précise encore que le fonctionnement du Comité d'audit de l'Administration fédérale est collégial. Il n'est donc pas question que le Président du Comité se livre à un exercice solitaire, centralisateur, des pouvoirs qui lui sont confiés.

Le dernier alinéa du paragraphe 2 précise enfin que le Comité d'audit de l'Administration fédérale n'a pas autorité sur les organes du contrôle administratif et budgétaire.

TITRE II. - Mise en place du Comité d'audit de l'Administration fédérale

CHAPITRE I^{er}. - Composition du Comité d'audit de l'Administration fédérale et sélection des membres

De la composition du Comité d'audit de l'Administration fédérale dépendent en grande partie sa légitimité et sa crédibilité.

De sa légitimité et de sa crédibilité dépend son efficacité.

En effet, dans la perspective de single audit retenue par la Ministre du Budget et approuvée par le Conseil des Ministres, la solidité de la chaîne de contrôle est la condition sine qua non de l'ensemble des aménagements envisagés. Comme le premier maillon de cette chaîne de contrôle dépend de la qualité du système de contrôle interne, attestée au moyen d'activités d'audit interne

dont la fiabilité dépend de la crédibilité du Comité d'audit, toute faiblesse du Comité d'audit de l'Administration fédérale peut mettre en danger cette chaîne de contrôle.

En outre, dans une perspective de bonne gouvernance, un autre enjeu réside dans la confiance que les citoyens accorderont à cette nouvelle institution, et à travers elle, au dispositif tout entier. Pour créer et surtout maintenir cette confiance, il est crucial d'apporter des garanties d'objectivité, de transparence, d'intégrité et d'éthique. Cela commence dès la procédure de sélection, qui sera donc une épreuve de vérité pour le Comité d'audit de l'Administration fédérale.

Les critères de sélection portent sur la compétence, l'indépendance et la disponibilité.

Article 3

Le premier paragraphe pose comme principes de base l'indépendance et la compétence des membres du Comité d'audit de l'Administration fédérale, qui sont avant tout des experts indépendants.

Ils sont désignés par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, ce qui doit garantir la sécurité de leur désignation, la durabilité de leur présence, et la confiance que les membres du Conseil des Ministres accordent à chacun d'eux. L'arrêté royal de désignation devant faire l'objet d'une délibération, le Conseil des Ministres tiendra lieu de Comité de sélection.

Le paragraphe 2 découle du fait que le Comité d'audit de l'Administration fédérale, organe collégial, doit réunir les compétences nécessaires pour pouvoir procéder à un examen averti des informations et rapports qui lui seront adressés, parler le même langage que ses interlocuteurs, issus de métiers variés, et être force de proposition. Cela suppose que chacun de ses membres lui fasse apport d'une partie des compétences requises.

Cette disposition se situe dans le prolongement des travaux Copernic. A l'époque, il s'agissait de constituer un Comité d'audit par Service public fédéral. Le Conseil stratégique devait « veiller à ce qu'au sein du Comité d'audit se trouve l'expertise suffisante sur le plan du métier du SPF, du cycle budgétaire, du management public, de la réglementation applicable, du contrôle interne et du management stratégique ainsi que de la gestion des risques. »

Le paragraphe 3 précise le mode de désignation et les missions confiées au Président du Comité. Elles déterminent les qualités qu'il doit posséder, en plus des qualités requises pour être membre du Comité. Le libellé de ce paragraphe s'inspire directement des dispositions de l'article I - 22 du projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe. Cet article détaille les missions qui pourraient être dévolues à un Président du Conseil européen dont le rôle serait conçu sur le modèle d'un animateur (« chairman » plutôt que « president »).

Article 4

L'article 4 décrit la marche à suivre en cas de vacance de siège. Les objectifs qui la sous-tendent sont les suivants :

- permettre à toute personne intéressée de faire valoir sa candidature si ses compétences répondent au profil requis, de manière à diversifier les milieux au sein desquels les membres du Comité d'audit de l'Administration fédérale seront sélectionnés,
- veiller à ce que la procédure de sélection présente des garanties en termes de transparence, d'équité, d'égalité des chances et d'efficacité,
- veiller à ce que les candidats retenus satisfassent aux principes d'indépendance, d'objectivité, de compétence et de disponibilité,
- permettre que les sièges vacants soient pourvus dans des délais raisonnables tout en laissant aux candidats le temps de se faire connaître.

S'agissant des critères d'indépendance, il est impossible d'inventorier toutes les incompatibilités possibles, surtout s'agissant d'un Comité d'audit qui sera compétent pour l'ensemble de l'Administration fédérale. Par conséquent, la notion de conflit d'intérêts a fait l'objet d'une définition englobante, conçue sur le modèle de l'article 52 du Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes. Il appartiendra à chaque candidat de déclarer sur l'honneur au moment de sa candidature qu'il n'est pas dans une situation de conflit d'intérêts et qu'il s'engage à porter à la connaissance de ses pairs toute situation susceptible d'induire un conflit d'intérêts, réel, apparent ou potentiel.

Le Comité d'audit examinera en premier lieu en quoi cette situation pourrait altérer son indépendance ou son objectivité.

Si le conflit d'intérêts est avéré, le Comité d'audit déterminera dans un deuxième temps si ce conflit d'intérêts est ponctuel ou permanent.

Dans un troisième temps, le Comité d'audit prendra position sur les mesures à prendre.

Tout ce cheminement doit se faire dans le cadre d'un dialogue constructif avec le membre du Comité d'audit concerné, de manière à ce qu'une solution puisse être trouvée. Le Comité d'audit peut se faire aider par le Bureau d'Éthique et de Déontologie Administratives, centre d'expertise sur la politique préventive d'intégrité de l'Administration fédérale.

L'OCDE a identifié divers modes de résolution d'un conflit d'intérêts. L'initiative peut venir du membre du Comité d'audit concerné, ou du Comité d'audit lui-même, le cas échéant par l'intermédiaire de son président qui peut aménager la gestion de l'ordre du jour.

Les hypothèses de la démission et de la révocation, visées aux articles 6 et 7, ne devraient en effet s'imposer qu'en dernier recours, et uniquement dans le cas d'un conflit d'intérêts permanent et non résolu.

De la même façon, plutôt que de limiter le cumul de mandats en fixant un plafond absolu, qui n'aurait pas forcément grand sens (pourquoi pénaliser davantage quelqu'un qui est administrateur

de quatre petites associations ou sociétés qu'un autre qui serait membre d'un seul Conseil d'administration, très prenant ?), il a été opté pour une formule de transparence. Toute personne qui souhaite siéger au Comité d'audit de l'Administration fédérale doit préalablement déclarer le nombre de mandats qu'elle détient, et s'engager à tenir les autres membres du Comité d'audit informés des nouveaux mandats qui viendraient s'y ajouter. Le Conseil des Ministres apprécie sur cette base le degré de disponibilité de l'impétrant.

Le présent arrêté ne prévoit pas de condition de nationalité, sachant qu'en tant qu'organe consultatif, le Comité d'audit de l'Administration fédérale n'exerce pas de prérogative de puissance publique.

Article 5

L'article 5 dispose que les membres du Comité d'audit de l'Administration fédérale ont tous droit à des jetons de présence. Le président du Comité a droit, pour sa part, à des jetons de présence majorés. Ces jetons de présence seront fixés par arrêté ministériel du Premier ministre, après concertation avec le Ministre du Budget et le Ministre de la Fonction Publique.

A titre de comparaison, signalons que le barème fixé par l'arrêté du gouvernement flamand du 16 avril 2004 prévoit des jetons de présence de base de 996,84 euros par réunion, majorés de 498,42 euros en ce qui concerne le Président du Comité d'audit de l'Administration flamande. Toutefois, au-delà de six réunions par an, un barème dégressif s'applique : les montants cités sont ramenés respectivement à 398,74 euros et 199,37 euros à partir de la septième séance.

CHAPITRE II. - Démission et révocation

Le fait de donner un cadre aux conditions dans lesquelles il peut être mis fin anticipativement au mandat d'un membre du Comité d'audit de l'Administration fédérale tient au besoin de concilier deux impératifs : la stabilité du Comité et l'indépendance de ses membres, qui doivent être à l'abri de toute pression.

Article 6

L'article 6 permet à tout membre du Comité d'audit de démissionner de son mandat. Ce peut être une solution lorsque le Comité d'audit considère qu'un conflit d'intérêts, qui lui a été communiqué par l'un de ses membres conformément aux dispositions de l'article 4, § 2, deuxième tiret, présente les caractéristiques d'un conflit d'intérêts permanent, rédhibitoire. Le membre concerné évite ainsi de s'exposer à la procédure de révocation prévue à l'article 7. Cet article n'appelle pas d'autre commentaire.

Article 7

L'article 7 traite des cas de révocation, qui doivent rester l'exception. Ils ne peuvent résulter que d'une faute grave ou d'un conflit d'intérêts non résolu (conflit d'intérêts devenu permanent). Pour prévenir les cas de faute grave, on attachera une attention toute particulière à la sélection des candidats pour retenir ceux qui, parmi eux, présentent les plus grandes garanties de

compétence, de sérieux et d'indépendance.

En ce qui concerne les conflits d'intérêts, on privilégiera en premier lieu la recherche d'une solution autre que la révocation. Par exemple, s'il s'avère qu'un membre du Comité d'audit, qui au départ présentait des garanties d'indépendance, se voit proposer un poste de responsabilité au sein d'une organisation qui, tout en étant extérieure à l'Administration fédérale, se trouve directement visée par l'action du gouvernement, il soumet le dilemme au Comité d'audit (cf. article 4). Ce n'est qu'en dernier recours que la révocation du membre concerné sera proposée.

La révocation étant prononcée par arrêté royal, il peut s'agir d'un acte lourd aux yeux de la personne révoquée, et donc pour toute personne qui s'investit dans un Comité d'audit au risque de se trouver un jour dans une situation dans laquelle certains pourraient avoir intérêt à le voir révoqué. C'est pourquoi le dernier alinéa instaure des garanties de procédure pour protéger les droits des membres du Comité d'audit et limiter les risques de les voir révoqués en raison d'une inimitié que leur rigueur leur aurait valu.

La motivation de l'acte de révocation, prévue par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, devra être suffisamment circonstanciée pour que tout un chacun puisse faire la différence entre la situation d'un ancien membre du Comité d'audit de l'Administration fédérale, écarté du fait d'un manque de disponibilité, par exemple, et un autre, qui aura été exclu en raison d'un manquement caractérisé.

Article 8

L'article 8, qui instaure les règles à appliquer en cas de vacance de siège, traduit la volonté d'une continuité dans le fonctionnement du Comité d'audit de l'Administration fédérale. Il n'appelle pas d'autre commentaire.

TITRE III. - Fonctionnement

Le respect des règles de fonctionnement conditionne la viabilité du Comité d'audit de l'Administration fédérale qui, de par l'ampleur de son champ d'application, pourrait facilement se trouver débordé voire instrumentalisé.

Le présent titre concentre par conséquent une grande partie des facteurs clés de réussite énumérés dans l'introduction.

CHAPITRE I^{er}. - Soutien administratif

Article 9

Cet article détaille les ressources matérielles, humaines et financières qui doivent être mises à la disposition du Comité d'audit de l'Administration fédérale.

Nous insisterons tout particulièrement ici sur le rôle clé que le Secrétariat du Comité d'audit de l'Administration fédérale sera appelé à jouer. Sans se substituer au Comité ni aux auditeurs internes, ce Secrétariat devra lui apporter un soutien administratif qui va bien au-delà d'un rôle de scribe, et peut comporter la gestion du budget du Comité ou le suivi des relations avec les

interlocuteurs du Comité d'audit. On pourra s'inspirer de la pratique britannique, décrite dans l'annexe 2 du Audit Committee Handbook Consultation Draft publié en juillet 2006 par HM Treasury. L'idée clé est d'assurer la continuité des travaux du Comité entre deux réunions, et de tenir lieu de point de contact. Ce sera au Comité lui-même de préciser ses attributions.

Il convient donc de ne pas sous-estimer l'importance de ce secrétariat. Toute faille dans son indépendance, dans la qualification ou dans la disponibilité de ses membres, ou dans le respect de la confidentialité des informations qu'il détient, peut compromettre l'efficacité du Comité d'audit, et donc de l'ensemble de la réforme en cours.

Le paragraphe 3 aborde le volet financier. Il vise deux objectifs : donner au Comité d'audit les moyens d'assumer ses responsabilités, et instaurer une transparence sur ces moyens.

Parmi les frais envisageables sont citées les dépenses liées au recours à des prestations techniques nécessaires à la mission du Comité d'audit au titre de sa fonction de surveillance de l'indépendance et de l'efficacité des processus d'audit interne. Cela correspond par exemple au financement de la faculté de faire expertiser une analyse de risques, faculté prévue à l'article 11, § 1^{er}, alinéa 2.

La transparence instaurée quant aux ressources allouées au fonctionnement du Comité d'audit et aux modalités de remboursement des frais (théoriquement limités) que les membres de ce Comité seraient amenés à exposer, vise à éviter qu'une sélection par l'argent ne s'opère (dans le processus de sélection ou en amont, au stade des candidatures) : toutes les personnes compétentes doivent pouvoir être en situation de postuler et d'exercer leur mandat dans de bonnes conditions.

Se pose cependant la question de la prise en charge des frais de déplacement d'un expert externe qui se trouverait obligé de revenir à Bruxelles pour une réunion alors qu'il est en déplacement professionnel au loin. S'agissant de personnes reconnues pour leur compétence, il est en effet possible que leurs activités les emmènent ponctuellement au-delà des frontières. Pour réduire autant que faire se peut ce type de risque, il conviendra de veiller à la planification des réunions ou, dans les cas d'urgence, de recourir à une visioconférence, comme le permet l'article 10.

CHAPITRE II. - Organisation des réunions-et accès à l'information

Article 10

L'article 10 fixe les règles de quorum et de prise de décision. Il fait primer la logique de la délibération sur celle du vote. C'est seulement si le consensus peine à se dégager que le vote s'impose, pour éviter une situation de blocage. Cet article doit être lu en relation avec l'article 3, § 3, 3^o, qui prévoit que le président du Comité oeuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Comité d'audit de l'Administration fédérale.

Il doit également être lu en relation avec l'article 4, § 2, relatif à la prévention des conflits d'intérêts. Ainsi, dans le cas envisagé par le Conseil d'Etat dans son avis 42.767/4 donné le 2 mai 2007 (conflit d'intérêts strictement ponctuel), la solution qui consisterait à ce que le membre

concerné se récuse et renonce à participer à une réunion serait valable, tant du point de vue de l'article 4 que du point de vue de l'article 10.

Article 11

Le premier paragraphe pose le principe de l'accès illimité aux informations et aux personnes qui les détiennent. Ce principe a pour seule borne les limitations fixées par la loi, et notamment les dispositions relatives à l'information classée. De tels cas ont vocation à être précisés dans la Charte du Comité d'audit de l'Administration fédérale, prévue à l'article 16, § 1^{er}. Ainsi, on pourra prévoir que le Comité fasse appel à un tiers de confiance habilité à accéder aux informations sensibles, ou veillera à ce que les équipes d'audit interne appelées à examiner des processus qui font intervenir des données protégées comprennent au moins une personne habilitée à accéder à de telles données.

Le paragraphe 2 prévoit que le Chef de Corps de l'Inspection des Finances est présent aux réunions. Il peut éclairer les membres du Comité d'audit de l'Administration fédérale et exprimer des réserves par rapport aux décisions prises mais lui-même ne prend pas part au vote.

Le paragraphe 3 vise à fixer un cadre équilibré pour les relations entre le Comité, les Dirigeants et les responsables d'activités d'audit interne, étant entendu que, même hors de tout lien hiérarchique, ces responsables doivent avoir directement, librement et confidentiellement accès au Comité d'audit.

Dans une configuration classique (un Comité d'audit placé auprès du Conseil stratégique ou du Conseil d'administration d'une seule organisation), la situation présenterait un certain caractère de symétrie : les membres du Comité d'audit ont accès à toute l'information qui peut leur être utile et, réciproquement, le Dirigeant et le responsable des activités d'audit interne disposent l'un comme l'autre d'un accès organique au Comité d'audit.

Le Comité d'audit de l'Administration fédérale étant compétent pour vingt-trois Services, dotés chacun d'un Dirigeant et d'un responsable des activités d'audit interne, cette forme d'organisation ne serait pas tenable.

Pour autant, il est inconcevable de priver les responsables opérationnels de tout accès au Comité d'audit de l'Administration fédérale. Les deux parties auraient à y perdre, et l'économie générale du système, fondé sur une approche coopérative, serait compromise.

C'est pourquoi il a été prévu, outre la mise en place d'un Secrétariat doté de compétences larges, de permettre au Président du Comité de rencontrer seul les personnes qui le souhaitent. Cette faculté s'accompagne de dispositions de nature à sauvegarder la transparence de ces contacts et la confiance que chacun des membres du Comité doit pouvoir accorder au Président.

Il se pourrait qu'au sein d'un Service, une structure permanente de suivi des risques (comité de suivi des risques, plate-forme, réseau) soit mise en place. Une telle structure se définit plus comme un lieu de discussion que comme un lieu de prise de décision. Elle a pour but de faciliter la communication et la circulation de l'information sur les objectifs, les risques, et la qualité du contrôle interne. Elle peut être pilotée soit par un expert externe, soit, idéalement, par le

responsable du management des risques du Service (risk manager).

La seconde hypothèse suppose que le Service ait parmi les membres de son personnel un professionnel spécialement formé à la coordination des activités de gestion des risques. Il y aura lieu, à terme, de réfléchir au statut des personnes qui exerceront ce nouveau métier. Se posera notamment la question de la nature de cette fonction : carrière A classique ou fonction d'encadrement (ce qui pourrait présenter l'avantage de faire de son titulaire un membre du Comité de direction).

Si une telle structure a été mise en place, cette structure peut aider le Comité d'audit de l'Administration fédérale à se faire une idée plus précise des objectifs, contraintes et risques, et donc à être encore plus pertinent dans le questionnement qu'il soumettra au responsable des activités d'audit interne au moment de valider son programme de travail.

Dans cette optique, il conviendra que, si une telle structure est créée, le responsable des activités d'audit interne du Service (qui de toute façon a accès, sur simple demande, à toutes les informations qu'il juge utiles) soit systématiquement informé de ses travaux et invité à ses réunions, sans toutefois pouvoir s'associer à la prise de décision.

Ainsi, le Comité d'audit de l'Administration fédérale aura l'assurance que chaque responsable d'activités d'audit interne a une vision claire du paysage de risques de son Service. En outre, les sept membres du Comité pourront, par l'intermédiaire des responsables d'activités d'audit interne de chacun des Services pour lesquels le Comité est compétent, accéder aux compte-rendus qui retracent les activités de cette structure de suivi des risques, et ainsi exercer leur mission de façon encore plus éclairée.

CHAPITRE III. - Prérogatives en matière de supervision des activités d'audit interne

Article 12

En citant les prérogatives du Comité d'audit de l'Administration fédérale, le présent arrêté lui confère l'autorité nécessaire pour pouvoir jouer son rôle vis-à-vis des auditeurs internes.

Ces prérogatives reposent sur la dialectique suivante :

- le Comité, organe consultatif se réunissant par intermittence, a besoin des auditeurs internes pour pouvoir assumer sa mission de conseil,
- la qualité des activités d'audit interne (indépendance, efficacité) doit elle-même être garantie par le Comité d'audit.

L'article 12 doit donc être lu en parallèle avec l'arrêté royal du 17 août 2007 relatif aux activités d'audit interne dans certains Services du pouvoir exécutif fédéral, qui prévoit que les activités d'audit interne doivent s'exercer dans le respect des normes professionnelles acceptées au niveau international et européen (normes et code de déontologie de l'Institute of Internal Auditors pour la pratique professionnelle de l'audit interne). Sur la recommandation de la Section de

Législation du Conseil d'Etat (cf. avis n° 42.767/4 donné le 2 mai 2007), l'IIA est nommément cité dans l'arrêté.

Au point 5°, cet article fait également le lien avec l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

En tant que garante du respect de la légalité et du budget, la Ministre du Budget estime que les risques liés aux marchés publics, aux subsides facultatifs et à l'embauche de personnel contractuel, justifient de sa part des activités de maîtrise plus ciblées. C'est pourquoi le respect de ces procédures fera systématiquement l'objet d'un contrôle ex post par échantillonnage, qui sera confié aux Inspecteurs des Finances et qui a pour objectif de permettre au Ministre en charge du Budget d'être informé en direct. L'Inspection des Finances abordera ces contrôles dans un esprit de conseil. En ce sens, leur intervention aura pour deuxième finalité d'aboutir à des recommandations en vue de l'amélioration des procédures concernées. Ces missions s'inscrivent dans le cadre de l'arrêté royal du 16 novembre 1994, mentionné plus haut. Pour plus de clarté, il a été décidé de rendre cette mission plus explicite. L'arrêté royal du 16 novembre 1994 sera donc complété en ce sens.

Cependant, il se trouvera certainement, parmi les processus qui seront évalués au moyen d'activités d'audit interne, des processus qui impliquent des marchés publics, des subsides facultatifs ou l'embauche de contractuels.

Ces recoupements ne doivent pas se traduire par des redondances ou des doubles contrôles.

A cette fin, les normes professionnelles prévoient que les auditeurs internes ajustent leur analyse de risques et leur programme de travail en fonction des informations disponibles, et que les travaux d'audit et de contrôle fassent l'objet d'une documentation et d'un archivage appropriés. Ce principe a été repris à l'article 5, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 17 août 2007 relatif aux activités d'audit interne dans certains Services du pouvoir exécutif fédéral, qui prévoit que les Inspecteurs des Finances concernés et les responsables d'activités d'audit interne concluront des protocoles formalisant les modalités de coordination des tâches et de partage des informations. Le Comité d'audit aura à approuver ces protocoles.

Dans un souci d'harmonisation, le Comité d'audit de l'Administration fédérale peut proposer au Ministre du Budget et au Ministre de la Fonction publique (mandants de l'Inspection des Finances) de conclure un protocole « cadre », qu'il suffirait ensuite de décliner ou de préciser au cas par cas.

CHAPITRE IV. - Rapportage et confidentialité

Article 13

L'article 13, § 1^{er}, met en oeuvre le principe de subsidiarité qui veut que ne remonte à l'échelon supérieur que ce que l'échelon inférieur ne pourrait traiter que de manière moins efficace.

Les échéances fixées visent à ce que les rapports du Comité d'audit de l'Administration fédérale viennent à temps pour être pris en compte dans le cadre de l'élaboration de la politique ministérielle et gouvernementale et dans la confection du budget de l'année suivante.

Le paragraphe 2 vise les mécanismes de rapportage non systématiques, qui se déclencheront en fonction des demandes du Conseil des Ministres ou des cas spécifiques détectés par le Comité.

Le paragraphe 3 prévoit que les modalités de rapportage seront définies en concertation entre les parties intéressées : Conseil des Ministres, d'une part, et Comité d'audit de l'Administration fédérale. Il leur incombe en effet de déterminer les conditions auxquelles les rapports doivent satisfaire et les informations qu'ils doivent contenir pour, d'une part, être prêts à temps, et d'autre part, être utilisables et utilisés.

Une fois fixées, ces modalités doivent être inscrites dans la Charte du Comité d'audit de l'Administration fédérale.

Disposant d'une vue d'ensemble du fonctionnement de l'Administration fédérale, le Comité d'audit a vocation à devenir un acteur majeur de la simplification administrative. Le paragraphe 4 lui en donne la possibilité. Il ne s'agit pas nécessairement d'établir un rapport supplémentaire mais essentiellement d'établir un inventaire des dispositions légales ou réglementaires qui induisent des risques ou des dysfonctionnements avérés.

Article 14

L'article 14, al. 1, qui institue un devoir de confidentialité, se justifie par le fait que les membres du Comité d'audit de l'Administration fédérale ne sont pas liés par un contrat de travail ni par une réglementation professionnelle qui les astreint au secret professionnel. C'est donc dans leur mandat qu'une garantie analogue doit se trouver.

Ce devoir de confidentialité s'applique naturellement à toutes les personnes, membres du Comité ou non, qui ont accès à des informations protégées.

L'alinéa 2 complète cette première disposition en prévoyant que, dans le cadre des relations entre le Comité d'audit de l'Administration fédérale (mandataire) et le Conseil des Ministres (mandant du Comité), un devoir temporaire de confidentialité existe, justifié par la nécessité de préserver les droits des membres du personnel de l'Administration et la sérénité des activités d'audit interne. Ce n'est qu'au terme du processus d'évaluation, qui inclut un dialogue contradictoire avec le management, que les conclusions sont établies. Tant qu'une mission d'audit ne sera pas terminée, le Comité d'audit de l'Administration fédérale ne pourra pas communiquer aux ministres des informations qui ne pourraient être que partielles et qui pourraient même se trouver infirmées par la suite.

Cette disposition n'empêche cependant pas le Conseil des Ministres, le Ministre concerné ou le Dirigeant du Service concerné de s'informer directement ou de diligenter une mission d'inspection.

CHAPITRE V. - Charte et règlement d'ordre intérieur du Comité d'audit de l'Administration fédérale

Article 15

Pour apporter la transparence et les garanties requises dans une perspective de bonne gouvernance et de chaîne de contrôle, le présent arrêté fixe un cadre pour la mise en place et le fonctionnement du Comité d'audit de l'Administration fédérale. Pour autant, il n'entend pas régler dans le détail les relations entre le Comité et ses divers interlocuteurs ni les relations entre ses membres. Ces deux aspects relèvent d'une libre concertation, dont les résultats doivent être actés respectivement dans la Charte du Comité d'audit de l'Administration fédérale et dans son règlement d'ordre intérieur.

L'article 15, § 1^{er}, traite de la Charte, élément clé du système coopératif qui doit se mettre en place. Son processus d'élaboration importe autant que son contenu. En effet, la concertation préalable est l'occasion de mettre à plat l'ensemble des paramètres de la coopération : mode de relation, rapportage, publicité des rapports.

En fixant une liste de rubriques, fondée sur l'analyse de diverses Chartes et de préconisations méthodologiques de l'IIA et de HM Treasury, entre autres, le présent arrêté détermine l'ordre du jour minimal de cette concertation.

Cette étape souple sera conclue par une étape solennelle : la Charte du Comité d'audit de l'Administration fédérale sera coulée en force de chose décidée au travers d'un arrêté royal. Ce formalisme garantit l'adhésion du Conseil des Ministres aux termes de la Charte, la publicité et l'autorité de son contenu.

Soulignons que cette Charte ne peut se confondre avec les chartes d'audit interne qui seront élaborées au sein de chaque Service par le responsable des activités d'audit interne, en concertation avec le Comité et le Dirigeant de ce Service, et qui détermine la lettre de mission de ce responsable et le mode de relations entre les auditeurs internes et leurs collègues. On ne se situe donc pas sur le même plan. Les deux types de chartes sont complémentaires.

Le paragraphe 2 traite du règlement d'ordre intérieur. Le président du Comité d'audit veillera à ce que les modalités d'organisation (fréquence et horaires des réunions, délai de convocation, charge de travail à prévoir en préparation des réunions) prennent en compte la diversité du recrutement des membres du Comité d'audit et leur disponibilité.

En effet, les membres du Comité d'audit sont sélectionnés à raison de leurs compétences. Autrement dit, ils exercent une profession dans laquelle ils ont développé une expertise telle qu'ils ont été distingués pour faire partie d'un Comité d'audit. Ce mandat, qui est un honneur en même temps qu'une responsabilité, vient donc se surajouter à une panoplie d'activités qui composent l'agenda de personnes par définition très sollicitées. Comme tous ceux qui, quoique engagés professionnellement dans des activités totalement autres, ont décidé de participer à des activités d'intérêt général, ils vont avoir à prendre sur leur temps personnel pour faire les recherches et effectuer le travail de préparation nécessaire à des réunions efficaces du Comité d'audit.

Il ne faudrait pas qu'ils s'en trouvent pénalisés (ce qui compromettrait la pérennité de leur engagement) ni qu'ils aient à financer de leur poche les frais afférents à leur participation au gouvernement governance (ce qui induirait un déséquilibre avec certains autres membres du Comité d'audit et risque en outre de rendre le bon fonctionnement de ce Comité tributaire de l'état de la trésorerie de certains de ses membres).

Ce type de problème risque d'être sous-estimé en début de mandat et de surgir plus tard, quand le Comité d'audit aura d'autres priorités que de fixer ses normes de fonctionnement interne.

Par conséquent, le règlement d'ordre intérieur doit d'emblée traduire la recherche d'un équilibre entre les objectifs que le Comité se fixe et les contraintes de natures différentes auxquelles ses membres sont assujettis, et définir un modus operandi qui évite tout déséquilibre entre les membres du Comité d'audit et évite aux membres du Comité d'audit d'avoir à puiser sur leurs ressources personnelles pour s'acquitter de leur mission d'intérêt général.

TITRE IV. - Modification de diverses dispositions relatives aux Comités d'audit au sein des services publics fédéraux

CHAPITRE I^{er}. - Modification de l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral

Article 16

Le gouvernement ayant décidé d'abolir l'obligation faite à chaque Service public fédéral de se doter de son propre Comité d'audit, les dispositions y afférentes qui ont été ajoutées à l'arrêté royal du 7 novembre 2000 par l'arrêté du 19 juillet 2001 n'ont plus lieu d'être. Elles sont donc abrogées.

CHAPITRE II. - Modification de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à la mise en place des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région

Les articles 17 à 19 n'appellent pas de commentaire.

TITRE V. - Dispositions finales

Ces dispositions visent à ce que le Comité d'audit de l'Administration fédérale puisse, dans les meilleurs délais :

- 1° se faire une idée de l'état des systèmes de contrôle interne au sein de chacun des Services pour lesquels il est compétent
- et
- 2° faire aux ministres des préconisations informées sur les modalités d'organisation des activités d'audit interne au sein des Services qui relèvent de leurs attributions.

Article 20

Dans la perspective qui vient d'être décrite, l'article 20 détermine le rôle des Dirigeants. C'est à eux qu'il appartient de décrire leurs propres structures de suivi et d'évaluation du contrôle interne, si elles existent. Cette description prend la forme d'un rapport destiné au Comité d'audit de l'Administration fédérale. Le ministre concerné en reçoit copie et peut, s'il le souhaite, apporter des éclairages complémentaires ainsi que des plans d'action en matière d'audit interne, afin de les soumettre à la sagacité du Comité d'audit de l'Administration fédérale.

Ce premier rapport fait l'objet d'un avis de l'Inspection des Finances qui atteste de la réalité des mécanismes et procédures décrits.

Article 21

L'article 21 détermine l'utilisation qui est faite de ce rapport par le Comité d'audit de l'Administration fédérale. Il fixe aussi les critères qui doivent le guider dans les préconisations qu'il fait aux ministres et au Conseil des Ministres, et détermine le calendrier des décisions subséquentes.

Article 22

Cet article n'appelle pas de commentaire.

Prise en compte de l'avis n° 42.767/4 du Conseil d'Etat, donné le 2 mai 2007

Les recommandations de la Section de Législation du Conseil d'Etat ont été intégralement suivies, tant pour ce qui concerne l'ajustement du champ d'application et les quelques amendements rédactionnels requis que pour les compléments à apporter au présent Rapport. Nous avons toutefois maintenu les considérants, qui ne sont pas redondants avec le présent rapport.

Nous avons l'honneur d'être,

Sire,

De Votre Majesté,
les très respectueux
et très fidèles serviteurs,

Le Premier Ministre,
G. VERHOFSTADT

La Ministre du Budget,
Mme F. VAN DEN BOSSCHE

Le Ministre de la Fonction publique,
C. DUPONT

AVIS 42.767/4 DU 2 MAI 2007 DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre du Budget, le 4 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « portant création du Comité d'audit de l'Administration fédérale (CAAF) », a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

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

Observations générales

1. L'article 12, alinéa 1^{er}, du projet prévoit que :

« Le Comité d'audit de l'Administration fédérale adhère aux normes professionnelles reconnues au niveau international ou européen pour la pratique de l'audit interne, éventuellement précisées ou complétées par la législation et la réglementation applicables à l'Etat fédéral. [...] »

Le rapport au Roi qui accompagne le projet précise :

« L'article 12 doit donc être lu en parallèle avec l'arrêté royal du */*/* relatif aux activités d'audit interne au sein de certains services du pouvoir exécutif fédéral, qui prévoit que les activités d'audit interne doivent s'exercer dans le respect des normes professionnelles acceptées au niveau international et européen (normes et code de déontologie de l'Institute of Internal Auditors pour la pratique professionnelle de l'audit interne). »

Une telle disposition est trop imprécise, comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a également relevé dans son avis 42.545/4, donné le 16 avril 2007, sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté royal du 26 mai 2002 relatif au système de contrôle interne au sein des services publics fédéraux », ainsi que dans son avis 42.766/4, donné ce jour, sur un projet d'arrêté royal « relatif aux activités d'audit interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral ».

L'article 12, alinéa 1^{er}, du projet devrait donc mieux identifier dans le texte ces normes

internationales et européennes et le cas échéant, habiliter le Ministre du Budget à en compléter la liste.

2. Selon l'article 1^{er} du projet, il aura vocation à s'appliquer tant aux services de l'administration générale qu'à d'autres services énumérés limitativement dans cet article.

Pour ce qui concerne les services de l'administration générale (services publics fédéraux, services publics fédéraux de programmation et Ministère de la Défense), les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution confèrent au Roi le pouvoir de régler l'organisation de ces services (1). Tant la jurisprudence que la doctrine déduisent des dispositions constitutionnelles précitées que la création et l'organisation des services de l'administration générale sont de la compétence exclusive du Roi (2).

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

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

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

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

Néanmoins, le Roi ayant été habilité à régler, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'organisation et le fonctionnement de différents organismes d'intérêt public par l'article 2, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, l'article 63 de la loi-programme du 19 juillet 2001 (en ce qui concerne l'Agence fédérale d'accueil des demandeurs d'asile) (3), l'article 30 de la loi du 12 janvier 2006 portant création du « Service des Pensions du Secteur public » et l'article 22 de la loi du 20 juillet 2006 relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé, ceux-ci peuvent aussi servir de fondement légal à l'arrêté en projet.

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

Observations particulières

Préambule

1. L'alinéa 3 du préambule doit être omis car la loi du 20 juillet 1990 visant à promouvoir la présence équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes possédant une compétence d'avis ne peut servir de fondement juridique au projet.

2. Il convient, par contre, de viser l'arrêté royal du 26 mai 2002 relatif au système de contrôle interne au sein de certains services du pouvoir exécutif fédéral puisqu'il est modifié par le projet.

3. En outre, conformément aux règles usuelles de légistique formelle (4), lorsqu'un rapport au Roi, destiné à la publication, précède l'arrêté, les considérants deviennent inutiles. En tout état de cause, l'attention de l'auteur du projet est enfin attirée sur ce que le rapport au Roi, en son alinéa 4, se réfère expressément à la police fédérale alors que l'article 1^{er} du projet ne vise pas celle-ci.

A ce sujet, la section de législation du Conseil d'Etat a relevé, dans son avis 42.545/4 précité, qu'à défaut pour les auteurs du projet de pouvoir invoquer un fondement légal pertinent (5), le projet d'arrêté ne pourrait être rendu applicable à la police fédérale.

Dispositif

Articles 4, 6, 7 et 10

Ces dispositions sont relatives à l'apparition dans le chef d'un membre du Comité d'audit d'un conflit d'intérêt dont l'article 4, § 2, alinéa 2, prévoit qu'il doit en être fait mention dans le procès-verbal ou le compte-rendu de la réunion ou la délibération lorsque ce conflit d'intérêt apparaît au cours du mandat.

Faut-il comprendre que lorsque ce conflit d'intérêt est permanent, il doit être conformément à l'article 6, alinéa 2, du projet, à l'origine de la démission du membre, ou conformément à l'article 7, alinéa 2, du projet, constituer un cas de révocation de celui-ci.

Les textes examinés sont en défaut de préciser l'importance que doit avoir ce conflit d'intérêt par rapport aux conséquences qu'il y a lieu d'en tirer.

S'agissant cette fois d'un conflit d'intérêt ponctuel, suffit-il que dans le respect de l'article 10, § 1^{er}, alinéa 2, du projet, le membre s'abstienne de participer à la réunion ou doit-il démissionner, conformément à l'article 6, alinéa 2 ?

Le rapport au Roi doit être complété pour clarifier ces questions.

Article 7

A l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'omettre la dernière phrase, qui est inutile. En effet cette exigence est déjà imposée par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Article 12

Il est renvoyé à l'observation générale 1.

Article 14

L'article 14 du projet institue une obligation de secret sur les affaires pour lesquelles le Comité d'audit est compétent. Il prévoit toutefois que cette obligation de secret ne peut être opposée à l'inspection des finances, à la Cour des comptes et aux autres organes de contrôle externe pour les matières qui relèvent de leur compétence.

Le rapport au Roi précise que cette obligation de secret se justifie par le fait que les membres du Comité d'audit de l'Administration fédérale ne sont pas liés par un contrat de travail ni par une réglementation professionnelle qui les astreint au secret professionnel.

Or, il ne revient pas au Roi d'étendre le champ d'application de l'article 458 du Code pénal. Cette « obligation de secret » ne peut de toute façon pas être opposée aux « organes de contrôle externe » pour les matières qui relèvent de leur compétence et qui sont déterminées par la loi.

Il y a lieu dès lors lieu d'imposer un devoir de confidentialité plutôt qu'une obligation de secret et de compléter le rapport au Roi sur ce point.

Article 15

Au paragraphe 2, il y a lieu d'écrire à l'instar de ce qui est prévu à l'article 15, § 1^{er}, du projet, que le règlement d'ordre intérieur est approuvé par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Article 16

Il y a lieu d'écrire au paragraphe 2 :

« La section 4 du chapitre I^{er}, comprenant les articles 8bis et 8ter et l'article 10, alinéa 3, du même arrêté, sont abrogés. »

Article 21

Dans la version française, au 2^o, il y a lieu d'écrire « les cinq derniers mots » (cfr article 22 du projet).

La chambre était composée de :

MM. :

Ph. Hanse, président de chambre;

P. Liénardy et J. Jaumotte, conseillers d'Etat;

Mme C. Gigot, greffier.

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

Le greffier,

C. Gigot.

Le président,
Ph. Hanse.

Notes

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

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

(3) L'attention des auteurs du projet est cependant attirée sur ce que cet article 63 est abrogé par l'article 70 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, et ce, à une date à déterminer par le Roi en application de l'article 74 de la même loi. A cette même date le fondement légal de l'arrêté en projet sera procuré, pour ce qui concerne l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile par l'article 55, alinéa 2, de la loi du 17 janvier 2007, précitée.

(4) Voir la circulaire de légistique - recommandations et formules, novembre 2001, spéc. p. 32 (www.raadvst-consetat.be).

(5) Dans le même avis, la section de législation a observé que l'article 142 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, ne peut constitué le fondement légal requis.

17 AOUT 2007. - Arrêté royal portant création du Comité d'audit de l'Administration fédérale (CAAF)

ALBERT II, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, Salut.

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

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

Vu la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, notamment l'article 124;

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

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

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

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

Vu l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral, notamment l'article 1^{er} et l'article 10, modifiés par l'arrêté royal du 19 juillet 2001, et les articles 8bis et 8ter, ajoutés par le même arrêté;

Vu l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région, notamment l'article 1^{er} et l'article 10, ajouté par l'arrêté royal du 23 octobre 2003; Considérant que le bon fonctionnement des systèmes de contrôle interne est un gage du caractère efficace, efficient, économique, ordonné et éthique de la manière dont les opérations sont exécutées, du respect des obligations de rendre compte (et donc de la fiabilité des informations financières et de gestion), de la conformité aux lois et réglementations en vigueur et de la protection des ressources de l'Etat contre les pertes, les mauvais usages et les dommages;

Considérant que pour répondre aux exigences de l'arrêté royal du 17 août 2007 relatif au système de Contrôle interne dans certains Services du pouvoir exécutif fédéral, tout système de contrôle interne doit non seulement comprendre des mécanismes de suivi et d'évaluation de l'efficacité du système de contrôle interne mais aussi garantir que toutes les faiblesses qui ont été décelées sont signalées sans retard au niveau qui convient, et sont prises en compte;

Considérant que la mise en place du contrôle interne relève de la responsabilité du management des Services concernés et doit, dans chacun d'eux, faire l'objet d'un suivi par un Comité d'audit;

Considérant que, d'ores et déjà, notamment au travers de l'article 38 du Règlement du Conseil n° 1260/1999 (CE) du 21 juin 1999 l'Union européenne impose des obligations aux Etats-membres en ce qui concerne la certification des dépenses, le suivi des ressources propres et le contrôle de légalité et de régularité, qui convergent toutes vers la nécessité de faire la preuve du bon fonctionnement du contrôle interne;

Considérant que, pour ce qui concerne plus spécifiquement les aspects financiers, le Fonds monétaire international, dans son Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques mis à jour le 28 février 2001, prévoit que l'exécution du budget doit être soumise à un audit interne, et que les procédures d'audit doivent pouvoir faire l'objet d'un examen;

Considérant que la mise en oeuvre effective de nouvelles modalités de contrôle administratif et budgétaire et notamment le passage à un contrôle ex post pour certains types de décisions dépend en partie de la qualité du contrôle interne, et que le fonctionnement du système de contrôle interne doit par conséquent faire l'objet d'une évaluation méthodique et rigoureuse;

Considérant que les activités d'audit interne, qui constituent une modalité importante de suivi et d'évaluation des systèmes de contrôle interne, font l'objet d'une professionnalisation croissante et d'un effort considérable de normalisation au niveau international;

Considérant que les systèmes de contrôle doivent être conçus comme une chaîne de contrôle dans laquelle chaque niveau se voit attribuer des objectifs spécifiques précis qui tiennent compte du travail des autres;

Considérant qu'il convient que les contrôles soient effectués de manière ouverte et transparente, de manière à ce que tous les intervenants dans le système puissent en exploiter les résultats et se fonder sur eux;

Considérant que le Conseil des Ministres a besoin d'une vue d'ensemble sur le portefeuille de risques du pouvoir exécutif fédéral;

Considérant qu'en l'état actuel des choses, pas plus les dispositions relatives au Comité d'audit de l'arrêté royal du 7 novembre 2000, portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral, que l'arrêté royal du 2 octobre 2002 relatif à l'audit interne au sein des services publics fédéraux ne sont appliqués de manière satisfaisante;

Vu les avis de l'Inspecteur des Finances, donnés le 31 janvier 2007 et le 22 mars 2007;

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

Vu l'accord de Notre Ministre de la Fonction publique, donné le 29 mars 2007;

Vu le protocole n° 589 du 22 mars 2007 du Comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux;

Vu la délibération du Conseil des Ministres sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai de trente jours;

Vu l'avis 42.767/4 du Conseil d'Etat, donné le 2 mai 2007, en application de l'article. 84, § 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003;

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

Nous avons arrêté et arrêtons :

TITRE I^{er}. - Portée du présent arrêté et terminologie

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

1° aux services publics fédéraux, aux services publics fédéraux de programmation ainsi qu'aux services qui en dépendent;

2° au Ministère de la Défense;

3° à la Régie des Bâtiments;

4° à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire,

5° à l'Agence fédérale d'Accueil des Demandeurs d'Asile;

6° au Service des Pensions du Secteur public;

7° à l'Agence fédérale des médicaments et produits de santé.

Il vise à créer les conditions d'une meilleure maîtrise des risques par une meilleure connaissance, au niveau qui convient, de la qualité des systèmes de contrôle interne mis en place au sein des Services qui relèvent du pouvoir exécutif fédéral.

Il concerne les processus suivants :

1° exécution des décisions non déléguées, c'est-à-dire des décisions dont la conception et la préparation relèvent du niveau ministériel, et dont seule l'exécution relève de l'Administration,

2° conception, préparation et exécution des décisions déléguées, c'est-à-dire des décisions dont la conception, la préparation et l'exécution relèvent entièrement de l'Administration.

§ 2. Dans le présent arrêté, on entend par :

1° « Service » : chacune des entités visées au § 1^{er},

2° « auditeur interne » : toute personne exerçant des activités d'audit interne conformes aux dispositions de l'arrêté royal du 17 août 2007 relatif aux activités d'audit interne dans certains Services du pouvoir exécutif fédéral, quels que soient son statut et ses modalités d'intervention,

3° « responsable des activités d'audit interne » : la personne dont le rôle est défini à l'article 7, § 1^{er} de l'arrêté royal du 17 août 2007 relatif aux activités d'audit dans certains Services du pouvoir exécutif fédéral,

4° « management » : toutes les personnes qui ont un pouvoir de décision sur l'organisation des activités du Service,

5° « Dirigeant » : le responsable administratif de plus haut niveau au sein d'un Service donné,

6° « ministre concerné » : le ou les ministres et, le cas échéant, le ou les secrétaires d'Etat qui ont le Service considéré dans leurs attributions,

7° « Ministre du Budget » : le ministre qui a le Budget dans ses attributions,

8° « Ministre de la Fonction publique » : le ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions.

9° « Comité d'audit » : le Comité d'audit de l'Administration fédérale créé par le présent arrêté.

Art. 2. § 1^{er}. Il est créé un Comité d'audit de l'Administration fédérale. Il est indépendant des organes de gestion des Services visés à l'article 1^{er}, § 1^{er} et rend compte au Conseil des Ministres qu'il assiste :

- en l'éclairant sur la fiabilité des systèmes de contrôle interne mis en oeuvre au sein des Services pour permettre la réalisation des objectifs du gouvernement,

- en l'alertant, par l'intermédiaire du Premier Ministre, lorsqu'il estime que l'information produite ou diffusée par les Services est de nature à fausser le processus de décision à l'échelle du gouvernement fédéral,

- en l'alertant, par l'intermédiaire du Ministre du Budget, lorsqu'il estime que l'information financière et de gestion produite ou diffusée par les Services ne donne pas une image fidèle de la situation ou qu'elle ne respecte pas les normes en vigueur.

Pour ce faire, le Comité d'audit de l'Administration fédérale s'appuie sur les travaux d'audit interne réalisés au sein des Services. Il garantit l'indépendance et l'efficacité des processus d'audit interne et veille à ce que les recommandations soient prises en considération en temps voulu et au niveau qui convient.

Le Comité d'audit de l'Administration fédérale exerce ses missions de manière à contribuer à la bonne gouvernance des services publics et au renforcement de la chaîne de contrôle et de la maîtrise des risques au sein de chaque Service comme au niveau de l'ensemble constitué par les Services visés à l'article 1^{er}, § 1^{er}.

§ 2. Le Comité d'audit de l'Administration fédérale est un organe consultatif.

Son fonctionnement est collégial.

Il n'a pas autorité sur les organes du contrôle administratif et budgétaire.

TITRE II. - Mise en place du Comité d'audit de l'Administration fédérale

CHAPITRE I^{er}. - Composition du Comité d'audit de l'Administration fédérale et sélection des membres

Art. 3. § 1^{er}. Le Comité d'audit de l'Administration fédérale est composé de sept experts indépendants, dont au minimum trois du rôle linguistique néerlandophone et trois du rôle linguistique francophone.

Ils sont désignés pour six ans par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, sur proposition du Premier Ministre, du Ministre du Budget et du Ministre de la Fonction publique. Leur mandat est renouvelable une fois.

§ 2. Les membres du Comité d'audit de l'Administration fédérale sont choisis de manière à ce que le Comité d'audit dispose collectivement d'une expertise suffisante sur le plan des activités du secteur public, du cycle budgétaire, des nouvelles technologies de l'information et de la communication, de la gestion publique, du droit public, du contrôle interne, du management stratégique et de la maîtrise des risques.

Le Comité d'audit de l'Administration fédérale rassemble des experts indépendants disposant de compétences et d'une expérience de haut niveau dans un ou plusieurs des domaines suivants :

- comptabilité et finances publiques,
- gestion des ressources humaines,
- informatique et nouvelles technologies,
- affaires sociales,
- affaires économiques,
- santé publique et environnement,
- questions de sécurité intérieure.

Parmi eux se trouvent au moins deux spécialistes de l'audit, certifiés ou diplômés.

§ 3. Les membres du Comité d'audit de l'Administration fédérale élisent leur président en leur sein.

Le président du Comité d'audit :

1° préside et anime les travaux du Comité d'audit et fixe l'ordre du jour de ses réunions en concertation avec les autres membres du Comité,

2° assure la préparation et la continuité des travaux du Comité d'audit en coopération avec les Dirigeants et les Responsables des activités d'audit interne des Services concernés,

3° oeuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Comité d'audit.

Le Comité d'audit détermine les cas dans lesquels il peut se faire représenter par son président et les autres attributions qu'il lui délègue.

Le président du Comité d'audit de l'Administration fédérale peut démissionner de son mandat de président tout en restant membre du Comité d'audit.

Art. 4. § 1^{er}. Les vacances de sièges et les modalités et conditions de candidature font l'objet d'une publicité par voie de presse et par l'internet, sur initiative du Premier Ministre. Les personnes intéressées sont invitées à se faire connaître. Le délai de candidature ne peut être inférieur à un mois de date à date.

§ 2. Dans leur acte de candidature, les candidats :

- déclarent qu'aucun conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel, ne s'oppose à leur désignation,
- s'engagent à porter tout conflit d'intérêts qui surgirait en cours de mandat à la connaissance des autres membres du Comité qui décident de la solution à apporter.

Si, en cours de mandat, le cas de figure visé au deuxième tiret se présente, mention de cette information est faite dans le procès-verbal ou le compte-rendu de la réunion ou de la délibération.

§ 3. Il y a conflit d'intérêts lorsque l'exercice impartial et objectif du mandat d'un membre du Comité d'audit de l'Administration fédérale est compromis pour des motifs familiaux, affectifs, d'intérêt économique ou pour tout autre motif de communauté d'intérêt ou d'antagonisme avec une personne ou un service concerné par la décision à prendre ou le processus à évaluer.

L'objectivité d'un candidat est présumée altérée lorsqu'au cours des trois années précédentes, il a eu la responsabilité politique d'activités relevant de l'un des Services visés à l'article 1^{er}, § 1^{er}, ou un mandat au sein de l'organe de gestion de l'une des entités concernées.

§ 4. Les candidats sont tenus d'être suffisamment disponibles pour pouvoir exercer leur mandat. Ils signalent dans leur acte de candidature les mandats qu'ils détiennent déjà et s'engagent à signaler les mandats nouveaux qu'ils viendraient à obtenir après qu'ils aient été désignés pour siéger au Comité d'audit de l'Administration fédérale, aux autres membres du Comité qui décident de la solution à apporter.

Art. 5. Les membres du Comité d'audit de l'Administration fédérale ne sont pas rémunérés. Ils ont droit à des jetons de présence fixés par arrêté ministériel du Premier Ministre, après concertation avec le Ministre du Budget et le Ministre de la Fonction publique. Le président du Comité d'audit a droit à des jetons de présence majorés.

CHAPITRE II. - Démission et révocation

Art. 6. Les membres du Comité d'audit de l'Administration fédérale ont la faculté de démissionner à tout moment par lettre recommandée adressée au Premier Ministre.

La démission prend effet immédiatement si la démission est justifiée par des raisons de santé, ou par l'apparition d'un conflit d'intérêts.

Dans les autres cas, leur mandat prend fin lorsqu'un remplaçant a été désigné, et au plus tard dans un délai de deux mois à compter de l'expédition de la lettre de démission.

Art. 7. La révocation du mandat de l'un des membres du Comité d'audit de l'Administration fédérale ne peut être prononcée que par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

Les cas de révocation résultent d'une faute grave, de l'apparition d'un conflit d'intérêts auquel la personne concernée n'aura pas remédié d'elle-même ou du constat d'absences répétées traduisant un manque de disponibilité.

La révocation du mandat de l'un des membres du Comité d'audit de l'Administration fédérale ne peut avoir lieu qu'à l'issue d'une procédure contradictoire, qui peut être écrite ou orale au choix de l'intéressé, et durant laquelle le mandat de l'intéressé est suspendu.

Art. 8. Tout siège vacant doit être pourvu dans un délai de quatre mois au maximum à compter de la date à laquelle la vacance du siège est portée à la connaissance du Premier Ministre par le Comité d'audit.

Toute difficulté particulière qui s'opposerait à la désignation d'un remplaçant dans un délai raisonnable doit être portée à la connaissance du Conseil des Ministres.

Lorsque le siège du président du Comité d'audit de l'Administration fédérale est vacant, les membres restant en place déterminent lequel d'entre eux assurera la présidence par intérim.

TITRE III. - Fonctionnement CHAPITRE I^{er}. - Soutien administratif

Art. 9. § 1^{er}. Le Comité d'audit de l'Administration fédérale a son siège à la Chancellerie du Premier Ministre. Il y tient ses réunions.

§ 2. Le Comité d'audit de l'Administration fédérale dispose d'un secrétariat permanent, dont il fixe les attributions. Ce secrétariat est composé de personnes mises à la disposition du Comité d'audit de l'Administration par le Service public fédéral Chancellerie du Premier Ministre, dont au moins un membre du personnel de niveau A. Les membres du personnel concernés sont affectés à cette tâche à plein temps. Ils agissent conformément aux instructions qui leur sont données par le président du Comité d'audit de l'Administration fédérale.

Le Comité d'audit de l'Administration fédérale est associé à la sélection des membres de son secrétariat permanent. Il peut à tout moment demander le remplacement d'un membre du personnel affecté à son secrétariat permanent.

Lorsqu'il ne résulte pas d'une demande du Comité d'audit, le remplacement des membres de son secrétariat permanent doit faire l'objet d'un avis du Comité d'audit. Cet avis est contraignant.

Les activités du secrétariat permanent du Comité d'audit de l'Administration fédérale sont couvertes par un devoir de confidentialité, même vis-à-vis du Président du Comité de direction du Service public fédéral Chancellerie du Premier Ministre.

Au minimum, les tâches du secrétariat permanent du Comité d'audit de l'Administration fédérale consistent à :

- 1° assurer la continuité des travaux du Comité d'audit,
- 2° assurer le suivi des dossiers,
- 3° être un point de contact permanent accessible à l'ensemble des interlocuteurs du Comité d'audit,
- 4° assister les Dirigeants dans la préparation de leurs demandes d'avis et assurer le suivi des avis rendus par le Comité d'audit,
- 5° centraliser et archiver la documentation communiquée au Comité d'audit.

Le secrétariat permanent du Comité d'audit de l'Administration fédérale a son siège à la Chancellerie du Premier Ministre. Les locaux qui lui sont dévolus doivent être configurés de manière à garantir la confidentialité des documents qui lui sont confiés.

§ 3. Le Comité d'audit de l'Administration fédérale dispose d'un budget, rattaché au budget des services généraux du Premier Ministre. Ce budget couvre les frais de fonctionnement du Comité d'audit, les dépenses liées au recours à des prestations techniques nécessaires à l'accomplissement des missions du Comité d'audit et les jetons de présence des membres du Comité d'audit.

Les membres du Comité d'audit de l'Administration fédérale sont remboursés des frais qu'ils exposent dans le cadre de leur mandat, selon les modalités et dans les limites d'une enveloppe définies en début d'année par le Premier Ministre, après concertation avec le Ministre du Budget et le Ministre de la Fonction publique.

CHAPITRE II. - Organisation des réunions et accès à l'information

Art. 10. § 1^{er}. Le Comité d'audit de l'Administration fédérale se réunit au moins une fois par trimestre. Il se réunit en réunion extraordinaire à la demande de la majorité de ses membres ou

sur saisine du Conseil des Ministres.

Le Comité d'audit peut délibérer valablement si cinq membres au moins sont présents. Il est possible de participer valablement par visioconférence. Il n'est pas possible de se faire représenter.

§ 2. Les décisions du Comité d'audit de l'Administration fédérale se prennent par consensus ou à défaut, à la majorité absolue. En cas de partage des voix, la voix du président du Comité d'audit est prépondérante.

En cas de vote, il n'est pas possible pour un membre de s'abstenir. Les réserves exprimées sont consignées dans le procès-verbal de la réunion.

Art. 11. § 1^{er}. Le Comité d'audit de l'Administration fédérale est habilité à demander à tout membre du gouvernement ou du personnel des Services un complément d'information ou des examens complémentaires sur tous sujets relevant de son domaine de compétences.

Il peut faire appel à des experts pour procéder à une analyse technique des analyses de risques présentées par les responsables d'activités d'audit interne à l'appui de leurs documents de planification.

Le Comité d'audit de l'Administration fédérale peut inviter toute personne dont il juge la participation utile, et notamment les Ministres, Dirigeants et Responsables d'Activités d'audit interne.

Ces personnes ne participent ni aux délibérations ni au vote.

§ 2. Le Chef de Corps de l'Inspection des Finances participe de droit aux réunions, à titre consultatif et sans droit de vote. Ses réserves seront consignées dans les procès-verbaux et compte-rendus.

§ 3. Le Président du Comité d'audit de l'Administration fédérale rencontre régulièrement les Dirigeants et les Responsables d'Activités d'audit interne, ensemble ou séparément. L'ensemble des membres du Comité d'audit est informé du calendrier de ces rencontres. Chacun d'eux peut participer à ces entretiens.

Les Responsables d'Activités d'audit interne et les Dirigeants peuvent s'adresser directement au président du Comité d'audit de l'Administration fédérale. Les responsables d'activités d'audit interne n'ont pas à en rendre compte au Dirigeant de leur Service, dont l'autorisation n'est pas requise.

Le président rend compte systématiquement aux autres membres du Comité d'audit de l'Administration fédérale des contacts qu'il a en sa qualité de président. Les compte-rendus et procès-verbaux y afférents sont communiqués à la personne qui est entrée en contact avec le président et tenus à la disposition des membres du Comité d'audit par le secrétariat permanent institué à l'article 9, § 2.

CHAPITRE III. - Prérogatives en matière de supervision des activités d'audit interne

Art. 12. Le Comité d'audit de l'Administration fédérale adhère aux normes internationales pour la pratique de l'audit interne établies par l'Institute of Internal Auditors (IIA). Le Ministre du Budget peut arrêter des règles d'interprétation de ces normes.

Le Comité d'audit de l'Administration fédérale veille au respect des conditions d'exercice des activités d'audit interne que ces normes prévoient.

Dans ce cadre :

1° il donne les avis requis par l'arrêté royal du 17 août 2007 relatif aux activités d'audit interne dans certains Services du pouvoir exécutif fédéral,

2° il a seul compétence pour valider l'analyse de risques et les documents de planification qui lui sont soumis par les responsables des activités d'audit interne en application de l'arrêté royal du 17 août 2007 relatif aux activités d'audit interne dans certains Services du pouvoir exécutif fédéral,

3° il intervient, si besoin est, comme facilitateur dans les relations entre les auditeurs internes et le management,

4° il peut s'autosaisir de toute difficulté afférente à l'application de l'arrêté royal du 17 août 2007 relatif aux activités d'audit interne dans certains Services du pouvoir exécutif fédéral et peut être saisi aussi bien par les auditeurs internes que par des membres du management,

5° il est habilité à conclure un protocole avec le Ministre du Budget et le Ministre de la Fonction publique en vue de formaliser les modalités de coordination des tâches, de partage des informations et d'échange de recommandations entre les responsables d'activités d'audit interne et les Inspecteurs des Finances qui sont chargés du contrôle ex post des marchés publics, des subsides facultatifs et des embauches de personnel contractuel. Ce protocole est communiqué au Dirigeant de chacun des Services concernés.

Avec les Dirigeants concernés, il contribue à l'instauration de l'esprit de coopération qui fait partie des conditions et principes d'exercice des activités d'audit.

CHAPITRE IV. - Rapportage et confidentialité

Art. 13. § 1^{er}. Le Comité d'audit de l'Administration fédérale établit deux rapports pour le 31 juillet de chaque année.

Le premier est destiné à chacun des Ministres et porte sur la situation du ou des Services qu'il a dans ses attributions.

Le second est destiné au Conseil des Ministres. Il vise à fournir au gouvernement une vision d'ensemble de l'état des systèmes de contrôle interne mis en place au niveau des Administrations dans le cadre de la conception, de la préparation, et de l'exécution des décisions déléguées ainsi

que de l'exécution des décisions non déléguées, telles que définies à l'article 1^{er}, § 1^{er}. Ce rapport comprend également un chapitre qui traite des modalités de coopération des services d'audit interne avec le Corps Interfédéral de l'Inspection des Finances.

Le Comité d'audit de l'Administration fédérale peut demander aux Dirigeants et aux Responsables des activités d'audit interne de l'ensemble des Services visés tous éléments d'appréciation qu'il juge utiles en préparation de ce rapport.

S'agissant des Services visés par l'arrêté royal du 17 août 2007 relatif aux activités d'audit interne au sein de certains Services du pouvoir exécutif fédéral, l'appréciation du Comité d'audit de l'Administration fédérale se fonde en tout état de cause sur le rapport annuel qu'il reçoit des différents Responsables d'activités d'audit interne et sur les informations émanant du Réseau des Responsables d'activités d'audit interne.

Il s'appuie en outre sur le rapport annuel du Dirigeant, prévu par l'article 7 de l'arrêté royal du 17 août 2007 relatif au système de contrôle interne dans certains Services du pouvoir exécutif fédéral.

Ces rapports rendent compte également du fonctionnement du Comité d'audit, du déroulement des activités d'audit interne et des résultats obtenus, de l'utilisation des moyens dévolus aux activités d'audit interne, ainsi que des modalités de la coopération qui s'est établie entre les auditeurs internes et le management.

§ 2. Le Conseil des Ministres peut demander au Comité d'audit de l'Administration fédérale, par l'intermédiaire du Premier Ministre, un rapport spécifique sur une question précise. En cas d'urgence, le Comité d'audit de l'Administration fédérale peut prendre l'initiative d'alerter le Conseil des Ministres sur tout aspect relevant de sa mission.

§ 3. Les modalités de rapportage sont définies en concertation entre le Comité d'audit, les Ministres et les Dirigeants et sont précisées dans la charte du Comité d'audit de l'Administration fédérale. En particulier, le Conseil des Ministres et le Comité d'audit peuvent prévoir que les questions propres à une entité donnée seront d'abord traitées directement entre le Comité d'audit et le ministre concerné, et ne seront transmises au Conseil des Ministres qu'en cas de difficulté.

§ 4. S'il est informé de risques qui découlent de la législation ou de la réglementation en vigueur, le Comité d'audit de l'Administration fédérale le signale au niveau de pouvoir qui convient, au moment et par le canal qu'il juge les plus appropriés. Il dresse un inventaire annuel des textes concernés.

Art. 14. Les membres du Comité d'audit, de son secrétariat, ainsi que toute personne assistant à quelque titre que ce soit à leurs réunions, sont tenus à un devoir de confidentialité sur les affaires pour lesquelles le Comité d'audit est compétent. Ce devoir de confidentialité ne peut être opposé à l'Inspection des Finances, à la Cour des comptes et aux autres organes de contrôle externe pour les matières qui relèvent de leur compétence.

Aucune information portant sur des missions en cours ne peut être communiquée en-dehors du Comité d'audit de l'Administration fédérale et de son secrétariat permanent.

CHAPITRE V. - Charte et règlement d'ordre intérieur du Comité d'audit de l'administration fédérale

Art. 15. § 1^{er}. La Charte du Comité d'audit de l'Administration fédérale précise les droits et obligations du Comité d'audit et de ses membres, ainsi que leurs relations avec les autres organes avec lesquels le Comité est amené à coopérer. Elle est approuvée par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, sur proposition du Premier Ministre, du Ministre du Budget et du Ministre de la Fonction publique. Elle est communiquée sur simple demande à toute personne intéressée. Elle est publiée au Moniteur belge. Elle contient au moins :

- la liste des membres du Comité d'audit de l'Administration fédérale et les dates de début et de fin de leur mandat,
- le nom du Président du Comité d'audit,
- le nom du responsable du Secrétariat permanent du Comité d'audit,
- le rappel des responsabilités qui sont confiées au Comité d'audit,
- le rappel des autres droits et obligations du Comité d'audit,
- les modalités de rapportage,
- la liste des projets de décision qui doivent être soumis au Comité d'audit et pour lesquels l'avis du Comité d'audit est contraignant,
- les conditions dans lesquelles les organes de gestion des Services concernés ainsi que les responsables d'activités d'audit interne ont accès au Comité d'audit ou à son Président,
- l'acceptation du principe de confidentialité de la communication entre les responsables des activités d'audit interne et le Comité d'audit,
- la manière dont le Président rend compte aux autres membres des informations qu'il a reçues et de chaque entretien qu'il a accepté,
- les délais de convocation des personnes invitées,
- le contenu minimal et les délais de communication des dossiers.

§ 2. Le Comité d'audit de l'Administration fédérale définit son règlement d'ordre intérieur. Ce règlement est approuvé par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, sur proposition du

Premier Ministre.

TITRE IV. - Modification de diverses dispositions relatives aux Comités d'audit au sein des services publics fédéraux

CHAPITRE I^{er}. - Modification de l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral

Art. 16. § 1^{er}. A l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral, modifié par l'arrêté royal du 19 juillet 2001, le mot « quatre » est remplacé par le mot « trois ».

Dans le même article, le quatrième tiret est supprimé.

§ 2. La section 4 du chapitre I^{er}, comprenant les articles 8bis et 8ter, et l'article 10, alinéa 3, du même arrêté, sont abrogés.

CHAPITRE II. - Modification de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région

Art. 17. Dans l'intitulé de la Section 1^{re} de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région, modifié par les arrêtés royaux des 19 juillet 2003, 23 octobre 2003, 4 août 2004 et 6 octobre 2005, les mots « et des comités d'audit » sont supprimés.

Art. 18. A l'article 1^{er} du même arrêté, les modifications suivantes sont apportées :

1° les alinéas 2 et 4 sont supprimés;

2° à l'alinéa 5, les cinq derniers mots sont supprimés.

Art. 19. A l'article 10, § 2, alinéa 1^{er}, du même arrêté, modifié par l'article 12 de l'arrêté royal du 23 octobre 2003, les mots « et des comités d'audit » sont supprimés.

TITRE V. - Dispositions finales

Art. 20. Dans les six mois de la première désignation du Comité d'audit, chaque Dirigeant lui adresse un rapport sur les structures et les mécanismes d'évaluation du contrôle interne existant au sein du Service.

Le Dirigeant adresse copie de ce rapport au ministre concerné qui peut faire part au Comité d'audit de l'Administration fédérale de ses observations éventuelles et de toutes informations

complémentaires qu'il juge utiles pour la compréhension de la gouvernance au sein de ces Services. Il y joint également son plan d'organisation des activités d'audit interne, établi suivant les dispositions de l'article 7 de l'arrêté royal du 17 août 2007 relatif aux activités d'audit interne dans certains Services du pouvoir exécutif fédéral.

Ce rapport et ses compléments font l'objet d'un avis de l'Inspection des Finances. Le ministre transmet l'ensemble au Comité d'audit de l'Administration fédérale.

Art. 21. § 1^{er}. Dans le cadre de l'examen des documents qui lui sont adressés en application de l'article 20, le Comité d'audit de l'Administration fédérale tient compte des trois paramètres suivants :

1° ne font l'objet de préconisations adressées au Conseil des Ministres que les actions qui ne pourraient pas être traitées aussi efficacement dans un rapport adressé au seul ministre concerné,

2° la mise en place et le développement d'activités d'audit interne devraient se faire au maximum par redéploiement de ressources existantes, notamment les ressources humaines, dans le respect des normes professionnelles visées à l'article 12, premier alinéa du présent arrêté, et des dispositions de l'arrêté royal du 17 août 2007 relatif aux activités d'audit interne dans certains Services du pouvoir exécutif fédéral,

3° l'organisation des activités d'audit interne au sein de l'Administration fédérale devant contribuer à l'amélioration du contrôle interne à l'échelle de l'Etat, le Comité d'audit de l'Administration fédérale doit favoriser les synergies entre acteurs de la chaîne de contrôle et veiller à ce que les mécanismes de gestion des risques transversaux fassent eux aussi l'objet d'une surveillance.

§ 2. Le Comité d'audit de l'Administration fédérale fait des préconisations à chaque Ministre et au Conseil des Ministres pour l'organisation d'activités d'audit interne au sein des Services visés à l'article 1^{er} du présent arrêté.

Dans les trois mois qui suivent ces préconisations, chaque Ministre se prononce sur les modalités d'exercice des activités d'audit interne dans le ou les Services qu'il a dans ses attributions, conformément aux dispositions de l'article 7, § 5, de l'arrêté royal du 17 août 2007 relatif aux activités d'audit interne dans certains Services du pouvoir exécutif fédéral.

Cette décision est communiquée au Comité d'audit de l'administration fédérale.

Art. 22. Nos Ministres et Secrétaires d'Etat sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

Donné à Bruxelles, le 17 août 2007.

ALBERT
Par le Roi :
Le Premier Ministre,

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

Publié le : 2007-10-18