



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

avis 63.790/2/V  
du 1<sup>er</sup> août 2018

advies 63.790/2/V  
van 1 augustus 2018

sur

over

un projet d'arrêté royal  
'modifiant l'arrêté royal du  
2 juin 2015 portant création du  
Comité stratégique et du  
Comité de coordination du  
renseignement et de la sécurité'

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'tot wijziging van het  
koninklijk besluit van  
2 juni 2015 tot oprichting van  
het Strategisch Comité en  
Coördinatiecomité voor  
inlichting en veiligheid'

Le 25 juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit \* jusqu'au 9 août 2018, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 2 juin 2015 portant création du Comité stratégique et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 1<sup>er</sup> août 2018. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Martine BAGUET, président de chambre, Wanda VOGEL, conseiller d'État, Marianne DONY, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1<sup>er</sup> août 2018.

\*

Op 25 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën, belast met bestrijding van de fiscale fraude verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege\* verlengd tot 9 augustus 2018 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 juni 2015 tot oprichting van het Strategisch Comité en Coördinatiecomité voor inlichting en veiligheid'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 1 augustus 2018. De kamer was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Wanda VOGEL, staatsraad, Marianne DONY, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 augustus 2018.

\*

---

\* Ce délai résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

\* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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

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

L'arrêté en projet tend à modifier l'article 8, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 2 juin 2015 'portant création du Comité stratégique et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité' afin d'ajouter à la liste des membres non permanents du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité<sup>1</sup> l'administrateur général de l'Administration générale de la Trésorerie du Service public fédéral Finances. Ces membres non permanents « peuvent être invités à participer aux réunions du Comité de coordination pour l'examen des dossiers qui les concernent particulièrement »<sup>2</sup>.

Parmi les exemples d'arrêtés dont le projet a été considéré comme dépourvu de caractère réglementaire par la section de législation, le code de légistique<sup>3</sup> mentionne notamment les arrêtés « qui créent des commissions dont la consultation est purement facultative, sans créer des droits ou devoirs nouveaux dans le chef de leurs membres » ou « qui établissent des règles de fonctionnement purement internes à une administration, sans créer des droits ou devoirs nouveaux dans le chef des fonctionnaires concernés ».

De même, le vade-mecum sur la procédure d'avis devant la section de législation<sup>4</sup> mentionne les exemples correspondants suivants : les projets d'arrêtés qui « créent un organe consultatif (sans pouvoir décisionnel), sans aucune obligation de consultation » ou qui « ne concernent que l'organisation interne de l'administration, n'ont pas d'effets pour les autres justiciables et n'affectent pas le statut des agents de la fonction publique, comme par exemple l'organisation interne d'un département ministériel ».

Sur la notion d'« arrêtés réglementaires » au sens de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le rapport annuel 2008-2009<sup>5</sup> précise notamment ce qui suit :

« Les arrêtés réglementaires au sens de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sont des arrêtés qui formulent une règle de droit et ont donc une portée générale; ils règlent une situation juridique impersonnelle et abstraite qui s'applique à un nombre indéterminé de cas. En d'autres termes, il s'agit d'arrêtés édictant des règles générales qui sont applicables à toutes les personnes (physiques ou morales) ou à toute une catégorie de ces personnes. [...] »

<sup>1</sup> Liste qui n'est pas exhaustive : « Les membres non permanents du Comité de coordination sont notamment : ... »

<sup>2</sup> Second alinéa du même article 8, § 2, de l'arrêté royal du 2 juin 2015.

<sup>3</sup> *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), onglet « Technique législative », recommandation n° 247.

<sup>4</sup> Point I.B.2, page 6 (<http://www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=1010>).

<sup>5</sup> [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), onglet « L'institution », bouton « Rapports annuels », « 2008-2009 », pp. 35 à 37.

Les projets d'arrêtés ou de dispositions comportant de simples prescriptions administratives internes ne sont pas davantage réglementaires. Ainsi, un projet qui se limite à fixer les missions et à régler l'organisation et le fonctionnement d'un service ou d'un institut (sans personnalité juridique) créé au sein de l'administration fédérale et qui ne touche pas au statut des personnes concernées<sup>6</sup>, une disposition désignant parmi les services du gouvernement, le service qui est compétent pour l'exécution d'une réglementation déterminée<sup>7</sup>, [...] les projets qui règlent l'organisation d'un département ministériel et qui délèguent certaines compétences exécutives au ministre<sup>8</sup> ou à des fonctionnaires<sup>9</sup> ou qui habilitent un ministre à accomplir certains actes d'exécution<sup>10</sup> ».

Il s'ensuit que l'arrêté en projet est dépourvu du caractère réglementaire requis par l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, précité pour que la section de législation soit compétente pour en connaître<sup>11</sup>.

\*

---

<sup>6</sup> Note de bas de page n° 28 : Avis 45.657/2 du 9 février 2009.

<sup>7</sup> Note de bas de page n° 29 : Avis 45.438/4 du 1<sup>er</sup> décembre 2008.

<sup>8</sup> Note de bas de page n° 32 : Avis 46.313/4 du 27 avril 2009 et 46.865/1 du 25 juin 2009 (ce dernier avis fait référence à l'avis de l'assemblée générale 42.540/AG du 8 octobre 2007).

<sup>9</sup> Note de bas de page n° 33 : Avis 46.667/3 du 3 juin 2009, et 46.856/4 et 46.857/4 du 7 juillet 2009.

<sup>10</sup> Note de bas de page n° 34 : Avis 46.160/1 du 10 mars 2009.

<sup>11</sup> Voir, dans ce sens, l'avis n° 61.630/2 du 3 juillet 2017 sur le projet devenu l'arrêté royal du 5 septembre 2017 'modifiant l'arrêté royal du 14 février 1966 fixant la composition du Comité de gestion, l'organisation et les règles de fonctionnement de la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61630.pdf#search=61630>).

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

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

Het ontworpen besluit strekt tot wijziging van artikel 8, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 juni 2015 ‘tot oprichting van het Strategisch Comité en Coördinatiecomité voor inlichting en veiligheid’ teneinde aan de lijst van de niet-permanente leden van het Coördinatiecomité voor inlichting en veiligheid<sup>1</sup> de administrateur-generaal van de Algemene Administratie van de Thesaurie van de Federale Overheidsdienst Financiën toe te voegen. Die niet-permanente leden kunnen “uitgenodigd (...) worden om deel te nemen aan vergaderingen van het Coördinatiecomité voor het onderzoek van dossiers die hen in het bijzonder aanbelangen”.<sup>2</sup>

Als voorbeelden van besluiten waarvan het ontwerp is geacht niet-reglementair te zijn door de afdeling Wetgeving vermeldt de handleiding wetgevingstechniek<sup>3</sup> onder meer de besluiten “waarbij commissies worden opgericht die facultatief geraadpleegd kunnen worden en die geen nieuwe rechten of plichten voor hun leden doen ontstaan” of “waarbij louter interne werkingsregels van een bestuur worden vastgesteld en die geen nieuwe rechten of plichten voor de betrokken ambtenaren doen ontstaan.”

Evenzo vermeldt het Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving<sup>4</sup> de volgende daarmee overeenstemmende voorbeelden: de ontwerpbesluiten waarbij “een adviesorgaan (zonder beslissingsbevoegdheid) opgericht wordt zonder te voorzien in enige verplichting om dit te raadplegen” of die “enkel verband houden met de interne organisatie van het bestuur, geen gevolgen hebben voor andere rechtsonderhorigen en niet raken aan de rechtspositie van het overheidspersoneel, zoals bijvoorbeeld de interne inrichting en organisatie van een ministerieel departement.”

Over het begrip “reglementaire besluiten” in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State staat in het jaarverslag 2008-2009<sup>5</sup> onder meer het volgende te lezen:

“Reglementaire besluiten in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten, zijn besluiten die een rechtsregel formuleren en dus een algemene draagwijdte hebben; ze voorzien in een onpersoonlijke, abstracte rechtstoestand die voor een

<sup>1</sup> Die lijst is niet exhaustief: “De niet-permanente leden van het Coördinatiecomité zijn onder meer: (...)”

<sup>2</sup> Tweede lid van hetzelfde artikel 8, § 2, van het koninklijk besluit van 2 juni 2015.

<sup>3</sup> *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 247.

<sup>4</sup> Punt I.B.2, pagina 6 (<http://www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=1009>).

<sup>5</sup> [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), tab “De instelling”, subtab “Activiteitenverslagen”, “2008-2009”, 35-37.

onbepaald aantal gevallen geldt. Het gaat met andere woorden om besluiten waarin algemene regelen worden gesteld die toepasselijk zijn op alle (natuurlijke of rechts-) personen of op een hele categorie van die personen. [...].

Ontwerpen van besluiten of bepalingen met louter intern-bestuurlijke voorschriften zijn evenmin reglementair. Zo een ontwerp dat beperkt is tot het vaststellen van de taken en het regelen van de organisatie en de werkwijze van een dienst of instituut (zonder rechtspersoonlijkheid) die binnen het federale bestuur wordt opgericht, en dat niet raakt aan de rechtspositieregeling van de betrokken personen,<sup>6</sup> een bepaling tot aanwijzing van de dienst binnen de diensten van de regering die bevoegd is voor de uitvoering van een bepaalde reglementering,<sup>7</sup> (...) ontwerpen die de organisatie van een ministerieel departement regelen en die bepaalde uitvoerende bevoegdheden delegeren aan de minister<sup>8</sup> of aan ambtenaren<sup>9</sup> of die een minister machtigen om bepaalde uitvoerende handelingen te stellen.<sup>10</sup>

Daaruit volgt dat het ontworpen besluit niet van reglementaire aard is zoals vereist bij het voornoemde artikel 3, § 1, eerste lid, waardoor de afdeling Wetgeving niet bevoegd is om er kennis van te nemen.<sup>11</sup>

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT –  
DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN STATE

Béatrice DRAPIER

Jacques JAUMOTTE

<sup>6</sup> Voetnoot 28 uit het geciteerde jaarverslag: Advies 45.657/2 van 9 februari 2009.

<sup>7</sup> Voetnoot 29 uit het geciteerde jaarverslag: Advies 45.438/4 van 1 december 2008.

<sup>8</sup> Voetnoot 32 uit het geciteerde jaarverslag: Adviezen 46.313/4 van 27 april 2009 en 46.865/1 van 25 juni 2009 (in dat laatste advies wordt verwezen naar het advies van de algemene vergadering 42.540/AV van 8 oktober 2007).

<sup>9</sup> Voetnoot 33 uit het geciteerde jaarverslag: Adviezen 46.667/3 van 3 juni 2009, en 46.856/4 en 46.857/4 van 7 juli 2009.

<sup>10</sup> Voetnoot 34 uit het geciteerde jaarverslag: Advies 46.160/1 van 10 maart 2009.

<sup>11</sup> Zie in die zin advies 61.630/2, op 3 juli 2017 verstrekt over het ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 5 september 2017 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 februari 1966 tot vaststelling van de samenstelling van het Beheerscomité, de organisatie en werkingsregelen van de Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekering' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61630.pdf#search=61630>).