RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.037/1
56.038/1
van 10 juni 2014

over

een voorontwerp van wet

- ‘tot wijziging van de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek’ (56.037/1)

- ‘tot wijziging van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen’ (56.038/1)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 56.037/1
56.038/1
du 10 juin 2014

sur

un avant-projet de loi

- ‘modifiant la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique’ (56.037/1)

- ‘modifiant la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses’ (56.038/1)

Op 10 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Economie, Consumenten en Noordzee verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet

- 'tot wijziging van de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek' (56.037/1);

- 'tot wijziging van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen' (56.038/1).

De voorontwerpen zijn door de eerste kamer onderzocht op 27 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juni 2014.

*

Le 10 avril 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre l'Économie, des Consommateurs et de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un avant-projet de loi

- 'modifiant la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique' (56.037/1) ;

- 'modifiant la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses (56.038/1).

Les avant-projets ont été examiné par la première chambre le 27 mai 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juin 2014.

*

1. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit voorontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het indienen van een wetsontwerp bij het Parlement noodzakelijk is.

2. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek' vervangt het huidige coördinatiecomité bij het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) door een nieuwe openbare instelling met rechtspersoonlijkheid, zijnde het Interfederaal Instituut voor de Statistiek (IIS).

Het om advies voorgelegde ontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen' wijzigt in hoofdzaak de samenstelling van de Raad van bestuur van het Instituut voor de nationale rekeningen (INR), alsook de samenstelling van de vier wetenschappelijke comités die bij het INR zijn of worden opgericht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

4. Beide ontwerpen van wet bevatten de oprichting en de regeling van instellingen, die gemeenschappelijk zijn aan de federale staat, de gewesten en de gemeenschappen.

[1] Aangezien het om ontwerpen van wet gaat wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Het IIS werkt onder het gezag van een interministeriële conferentie voor de statistiek, opgericht door de bevoegde ministers uit de federale, gewest- en gemeenschapsregeringen. De Raad van bestuur bestaat uit leden en vertegenwoordigers van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten. Ook in de Raad van bestuur van het INR worden vertegenwoordigers van de gemeenschappen en de gewesten opgenomen, net zoals in de bijbehorende wetenschappelijke comités.

Beide ontwerpen nemen aldus de regels over die inzake het IIS en inzake de Raad van bestuur en de wetenschappelijke comités van het INR zijn opgenomen in het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad en de Franse Gemeenschapscommissie 'betreffende de nadere regels voor de werking van het Interfederaal Instituut voor de Statistiek, van de Raad van bestuur en de wetenschappelijke comités van het Instituut voor de Nationale Rekeningen', waarover op 19 maart 2014 in het Overlegcomité een akkoord werd bereikt.

Het beginsel van de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten staat eraan in de weg dat de federale wetgever die overheden eenzijdig verplichtingen oplegt. Het staat evenmin aan die wetgever om te bepalen op welke wijze de gemeenschappen en de gewesten hun bevoegdheden dienen uit te oefenen.

De in beide ontwerpen opgenomen bepalingen kunnen in beginsel enkel door middel van een samenwerkingsakkoord tot stand worden gebracht, op grond van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', dat de Staat, de gemeenschappen en de gewesten de mogelijkheid biedt gemeenschappelijke diensten en instellingen gezamenlijk op te richten en te beheren.

Het vermelde samenwerkingsakkoord wenst hier klaarblijkelijk toepassing van te maken. Dit samenwerkingsakkoord is evenwel nog niet ondertekend door de betrokken partijen, laat staan dat de nodige instemmingen bij wet, bij decreet of bij ordonnantie werden verleend.

De beide ontwerpen van wet zijn aldus niet in staat om door de Raad van State, afdeling Wetgeving, onderzocht te worden. Ze zijn enerzijds voorbarig omdat het samenwerkingsakkoord waarvan de ontwerpen de concretisering beogen nog niet tot stand is gekomen. Anderzijds bevatten de ontwerpen, door de overname van de verplichtingen van de gemeenschappen en gewesten, niet de concretisering van de federale verplichtingen die uit het samenwerkingsakkoord zouden voortvloeien.

Na de ondertekening en de instemming met het samenwerkingsakkoord zullen de stellers van de ontwerpen moeten nagaan in welke mate in de wetten van 4 juli 1962 en van 21 december 1994 verwijzingen naar en regelingen inzake de bij samenwerkingsakkoord opgerichte gemeenschappelijke instellingen moeten worden opgenomen. Deze aangepaste ontwerpen zullen op dat ogenblik opnieuw voor advies aan de Raad van State moeten worden voorgelegd.

*

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si l'avant-projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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 de déposer un projet de loi devant le Parlement.

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique[2] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE

3. Le projet de loi 'modifiant la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique', soumis pour avis, remplace l'actuel comité de coordination auprès de l'Institut national de statistique (I.N.S.) par un nouvel établissement public doté de la personnalité juridique, à savoir l'Institut interfédéral de statistique (I.I.S).

Le projet de loi 'modifiant la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses', soumis pour avis, modifie essentiellement la composition du conseil d'administration de l'Institut des comptes nationaux (I.C.N.), ainsi que celle des quatre comités scientifiques qui ont été ou sont créées auprès de l'I.C.N.

EXAMEN DU TEXTE

4. Les deux projets prévoient la création et le règlement d'institutions qui sont communes à l'État fédéral, aux régions et aux communautés.

[2] S'agissant de projets de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

L'I.I.S. fonctionne sous l'autorité d'une conférence interministérielle de la statistique, constituée par les ministres compétents des gouvernements fédéral, des communautés et des régions. Le conseil d'administration est composé de membres et de représentants de l'autorité fédérale, des communautés et des régions. Le conseil d'administration de l'I.C.N., de même que les comités scientifiques annexes, sont également composés de représentants des communautés et des régions.

Les deux projets reproduisent ainsi les règles relatives à l'I.I.S. ainsi qu'au conseil d'administration et aux comités scientifiques de l'I.C.N. qui sont inscrites dans l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté Française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française 'concernant les modalités de fonctionnement de l'Institut interfédéral de statistique, du conseil d'administration et des comités scientifiques de l'Institut des comptes nationaux', sur lesquelles un accord a été trouvé au sein du Comité de concertation le 19 mars 2014.

Le principe de l'autonomie des communautés et des régions s'oppose à ce que le législateur fédéral impose unilatéralement à ces autorités des obligations. Il n'appartient pas davantage à ce législateur de déterminer de quelle manière les communautés et les régions doivent exercer leurs compétences.

Les dispositions insérées dans les deux projets ne peuvent en principe se concrétiser que par le biais d'un accord de coopération, sur la base de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui permet à l'État, aux communautés et aux régions de créer et de gérer conjointement des services et institutions communs.

L'accord de coopération précité entend manifestement faire application de cette possibilité. Toutefois, cet accord n'a pas encore été signé par les parties concernées et, *a fortiori*, les assentiments requis par la loi, par décret ou par ordonnance n'ont pas été donnés.

Les deux projets de loi ne sont dès lors pas en état d'être examinés par le Conseil d'État, section de législation. D'une part, ils sont prématurés étant donné que l'accord de coopération que les projets visent à concrétiser n'a pas encore été adopté. D'autre part, les projets, en reproduisant les obligations des communautés et des régions, ne concrétisent pas les obligations fédérales qui découleraient de l'accord de coopération.

Après la signature de l'accord de coopération et l'assentiment à celui-ci, les auteurs des projets devront vérifier dans quelle mesure des références aux institutions communes créées par l'accord de coopération et des dispositifs y relatifs devront être inscrits dans les lois des 4 juillet 1962 et 21 décembre 1994. Ces projets adaptés devront alors de nouveau être soumis pour avis au Conseil d'État.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

Wim GEURTS

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marnix VAN DAMME