RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.181/1
van 27 maart 2015

over

een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse 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, gedaan te Brussel op 15 juli 2014’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 57.181/1
du 27 mars 2015

sur

un avant-projet de loi ‘portant assentiment à 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, fait à Bruxelles, le 15 juillet 2014’

Op 26 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse 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, gedaan te Brussel op 15 juli 2014'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 maart 2015.

*

Le 26 février 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à 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, fait à Bruxelles, le 15 juillet 2014'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 19 mars 2015. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 mars 2015.

*

1. 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 VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt de instemming met een samenwerkingsakkoord dat gesloten werd tussen de federale Staat, de drie gemeenschappen, de drie gewesten, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie.

Dit samenwerkingsakkoord voorziet in de oprichting van een gezamenlijke openbare instelling, het Interfederaal Instituut voor de Statistiek (IIS), waarvan de opdrachten worden geregeld, alsook de samenstelling en de werking van de Raad van Bestuur. Daarnaast bepaalt het samenwerkingsakkoord op welke wijze de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten vertegenwoordigd zullen zijn in de Raad van Bestuur van het Instituut voor Nationale Rekeningen alsook in de verschillende bijbehorende wetenschappelijke comités. Ten slotte verplichten de partijen bij het samenwerkingsakkoord zich ertoe om een dienst aan te duiden die wordt bekleed met de hoedanigheid van statistische autoriteit, en worden de voorwaarden waaraan deze diensten moeten voldoen, alsook het doorgeven van vertrouwelijke gegevens tussen deze diensten, geregeld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Hoofdstuk II

3. Het samenwerkingsakkoord waarmee dient te worden ingestemd, voorziet in de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid, zoals bedoeld in artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', namelijk het IIS.

Enerzijds bepaalt artikel 7 van het samenwerkingsakkoord dat het IIS werkt onder het gezag van een interministeriële conferentie voor de statistiek, en anderzijds schrijft hetzelfde artikel voor dat het IIS wordt beheerd door een Raad van Bestuur. Krachtens artikel 20 van het samenwerkingsakkoord bepaalt deze Raad van Bestuur een huishoudelijk reglement om zijn werking vast te leggen.

Het samenwerkingsakkoord dient evenwel rekening te houden met het tweede lid van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat het legaliteitsbeginsel inzake publiekrechtelijke rechtspersonen huldigt (en krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van

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

12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen' ook van toepassing is voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest).

Uit dat beginsel, zoals het uitdrukkelijk wordt geformuleerd in die bepaling, volgt dat de wetgever de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, en de werking van en het toezicht op de publiekrechtelijke rechtspersonen behoort te regelen, op zijn minst toch de essentiële aspecten ervan. In dit geval betekent dit dat de essentiële aspecten inzake de oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht van het IIS in het samenwerkingsakkoord moeten worden geregeld, en aan de instemming van de respectieve wetgevers dienen te worden onderworpen.

Artikel 7 van het samenwerkingsakkoord bevat evenwel een vage regeling die niet aan deze beginselen beantwoordt. In het bijzonder maakt de tekst van artikel 7 niet duidelijk wat de respectieve bevoegdheden van de interministeriële conferentie en van de Raad van Bestuur zijn. Aldus is het niet mogelijk te achterhalen of het samenwerkingsakkoord tot doel heeft een instelling op te richten die onder het rechtstreeks toezicht van de interministeriële conferentie staat, dan wel tot doel heeft de beheers- en beslissingsmacht over te dragen aan de Raad van Bestuur. Indien dit laatste het geval is, zou bovendien verduidelijkt moeten worden op welke wijze de interministeriële conferentie haar toezicht op de beslissingen van de Raad van Bestuur kan uitoefenen.

Het samenwerkingsakkoord moet op dit punt verduidelijkt worden.

Hoofdstuk III

4. Het verdient aanbeveling in het opschrift van hoofdstuk III te verduidelijken dat in dit hoofdstuk de samenstelling, het voorzitterschap en de werking van de Raad van Bestuur van het IIS worden geregeld.

Artikel 11

5. In de tekst van artikel 11 van het samenwerkingsakkoord moet verduidelijkt worden wat bedoeld wordt met "de principes van single audit".

Artikel 16

6. In artikel 16 van het samenwerkingsakkoord moet bepaald worden dat het voorzitterschap van de Raad van Bestuur wordt waargenomen door één van de leden van de Raad van Bestuur van het ISS (niet: "van het ISS"). Daarbij kan het artikel bepalen dat deze voorzitter afwisselend de vertegenwoordiger moet zijn van een ander beleidsniveau.

Artikel 19

7. Omwille van de eenvormigheid en de duidelijkheid moet in artikel 19 van het samenwerkingsakkoord bepaald worden dat het secretariaat wordt "ondersteund door de partijen bij het samenwerkingsakkoord" in de plaats van "ondersteund door de leden van het ISS".

Hoofdstuk V

8. Gelet op de in artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gebruikte terminologie verdient het aanbeveling in de Nederlandse tekst van het samenwerkingsakkoord de term "statistisch geheim" te gebruiken in de plaats van "statistische geheimhouding".

9. Het verdient eveneens aanbeveling in het opschrift van hoofdstuk V melding te maken van de verplichting die de partijen aangaan om een statistische autoriteit aan te duiden.

*

1. 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 [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à un accord de coopération conclu entre l'État fédéral, les trois communautés, les trois régions, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française.

Cet accord de coopération prévoit la création d'un établissement public commun, l'Institut interfédéral de statistiques (IIS), dont il règle les missions, ainsi que la composition et le fonctionnement du conseil d'administration. L'accord de coopération précise en outre comment l'autorité fédérale, les communautés et les régions seront représentées dans le conseil d'administration de l'Institut des comptes nationaux et dans les différents comités scientifiques annexes. Enfin, les parties à l'accord de coopération s'engagent à désigner un service qui revêt la qualité d'autorité statistique et les conditions auxquelles ces services doivent satisfaire, ainsi que la communication de données confidentielles entre ces services sont réglées.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD DE COOPERATION

Chapitre II

3. L'accord de coopération auquel il faut donner assentiment prévoit la création et la gestion conjointes d'une institution publique doté de la personnalité juridique au sens de l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', à savoir l'IIS.

L'article 7 de l'accord de coopération dispose, d'une part, que l'IIS fonctionne sous l'autorité d'une conférence interministérielle de la statistique et prescrit, d'autre part, que l'IIS est géré par un conseil d'administration. En vertu de l'article 20 de l'accord de coopération, ce conseil d'administration arrête un règlement d'ordre intérieur pour déterminer son mode de fonctionnement.

L'accord de coopération doit toutefois tenir compte de l'alinéa 2 de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, qui consacre le principe de la légalité des personnes morales de droit public (et qui, en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', est également applicable à la Région de Bruxelles-Capitale).

Il découle de ce principe, comme cette disposition le formule expressément, que le législateur doit régler la création, la composition, la compétence, ainsi que le fonctionnement et le contrôle des personnes morales de droit public, ou du moins leurs aspects essentiels. En

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

l'occurrence, cela signifie que les aspects essentiels liés à la création, à la composition, à la compétence, au fonctionnement et au contrôle de l'IIS doivent être réglés par l'accord de coopération et soumis à l'assentiment des législateurs respectifs.

L'article 7 de l'accord de coopération comporte cependant des dispositions vagues, qui ne s'accordent pas avec ces principes. Le texte de l'article 7 ne précise notamment pas quelles sont les compétences respectives de la conférence interministérielle et du conseil d'administration. Il n'est ainsi pas possible de déterminer si l'accord de coopération vise à créer un organisme qui se trouve sous le contrôle direct de la conférence interministérielle ou s'il vise plutôt à transférer le pouvoir de gestion et de décision au conseil d'administration. Dans ce dernier cas, il faudrait en outre préciser de quelle manière la conférence interministérielle peut exercer son contrôle sur les décisions du conseil d'administration.

L'accord de coopération doit être précisé sur ce point.

Chapitre III

4. Il est recommandé que l'intitulé du chapitre III précise que celui-ci règle la composition, la présidence et le fonctionnement du conseil d'administration de l'IIS.

Article 11

5. Le texte de l'article 11 de l'accord de coopération doit préciser ce qu'on entend par les « principes du single audit ».

Article 16

6. L'article 16 de l'accord de coopération doit mentionner que la présidence du conseil d'administration est assurée par un des membres du conseil d'administration de l'ISS (pas : « de l'ISS »). À cet égard, l'article peut prévoir que ce président doit, en alternance, être le représentant d'un autre niveau de pouvoir.

Article 19

7. Dans un souci d'uniformité et de clarté, l'article 19 de l'accord de coopération mentionnera que les « parties à l'accord de coopération contribuent au fonctionnement » plutôt que « les membres de l'ISS contribuent au fonctionnement » du secrétariat.

Chapitre V

8. Dans le texte néerlandais de l'accord de coopération, eu égard à la terminologie utilisée dans l'article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de

réformes institutionnelles', il est recommandé d'utiliser le terme « statistisch geheim » au lieu de « statistische geheimhouding ».

9. Il est également recommandé que l'intitulé du chapitre V, fasse mention de l'engagement des parties de désigner une autorité statistique.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER	DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT
Wim GEURTS	Marnix VAN DAMME