



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.405/1
van 7 mei 2015

over

een voorontwerp van ordonnantie
‘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 Comit  s van het
Instituut voor de nationale rekeningen’

CONSEIL D’  TAT
section de l  gislation

avis 57.405/1
du 7 mai 2015

sur

un avant-projet d’ordonnance ‘portant
assentiment    l’Accord de coop  ration
entre l’Etat f  d  ral, la R  gion flamande,
la R  gion wallonne, la R  gion de
Bruxelles-Capitale, la Communaut  
flamande, la Communaut   fran  aise, la
Communaut   germanophone, la
Commission communautaire commune
de Bruxelles-Capitale et la Commission
communautaire fran  aise concernant les
modalit  s de fonctionnement de
l’Institut interf  d  ral de statistique, du
conseil d’administration et des Comit  s
scientifiques de l’Institut des comptes
nationaux’

Op 9 april 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bevoegd voor Plaatselijke Besturen, Territoriale Ontwikkeling, Stedelijk Beleid, Monumenten en Landschappen, Studentenaangelegenheden, Toerisme, Openbaar Ambt, Wetenschappelijk Onderzoek en Openbare Netheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie '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 Comit  s van het Instituut voor de nationale rekeningen'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 april 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 7 mei 2015.

*

Le 9 avril 2015, le Conseil d'  tat, section de l  gislation, a   t   invit   par le Ministre de la R  gion de Bruxelles-Capitale, charg   des Pouvoirs locaux, du D  veloppement territorial, de la Politique de la Ville, des Monuments et Sites, des Affaires   tudiantes, du Tourisme, de la Fonction publique, de la Recherche scientifique et de la Propret   publique    communiquer un avis, dans un d  lai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment    l'Accord de coop  ration entre l'Etat f  d  ral, la R  gion flamande, la R  gion wallonne, la R  gion de Bruxelles-Capitale, la Communaut   flamande, la Communaut   fran  aise, la Communaut   germanophone, la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire fran  aise concernant les modalit  s de fonctionnement de l'Institut interf  d  ral de statistique, du conseil d'administration et des Comit  s scientifiques de l'Institut des comptes nationaux'.

L'avant-projet a   t   examin   par la premi  re chambre le 30 avril 2015. La chambre   tait compos  e de Marnix VAN DAMME, pr  sident de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'  tat, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a   t   pr  sent   par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version fran  aise et la version n  erlandaise de l'avis a   t   v  rifi  e sous le contr  le de Marnix VAN DAMME, pr  sident de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a   t   donn   le 7 mai 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie 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 92bis, § 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 ordonnantie 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.

Artikel 11

4. In de tekst van artikel 11 van het samenwerkingsakkoord moet verduidelijkt worden wat bedoeld wordt met “de principes van single audit”.

Hoofdstuk III

5. 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 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 IIS (niet: “van het IIS”). 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 IIS”.

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 1^{er}, 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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTEE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

2. L'avant-projet d'ordonnance 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 dotée de la personnalité juridique au sens de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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

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

contrôle des personnes morales de droit public, ou du moins leurs aspects essentiels. En 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.

Article 11

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

Chapitre III

5. 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 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'IIS (pas : « de l'IIS »). 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'IIS 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, § 1^{er}, 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