



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 58.215/2
du 21 octobre 2015

advies 58.215/2
van 21 oktober 2015

sur

over

sur un avant-projet d'ordonnance
'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'

een voorontwerp van ordonnantie
'houdende instemming met het
Samenwerkingsakkoord tussen de
Federale Staat, het Vlaams Gewest, het
Waals Gewest, 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'

Le 24 septembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre, Membre du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétent pour la politique de la Santé, la Fonction publique, les Finances, le Budget, le Patrimoine et les Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance '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'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 21 octobre 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 octobre 2015.

*

Op 24 september 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister, Lid van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het Gezondheidsbeleid, het Openbaar Ambt, de Financiën, de Begroting, het Patrimonium en de Externe Betrekkingen 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 Vlaams Gewest, het Waals Gewest, 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'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 21 oktober 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Patrick RONVAUX, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 oktober 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

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, elles fixent les conditions auxquelles ces services doivent satisfaire et elles règlent la communication des données confidentielles entre ces services.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Chapitre II

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 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', est également applicable à la Commission communautaire commune).

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 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

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

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

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

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

Dans le texte néerlandais de l'accord de coopération¹, 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 ».

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

*

¹ L'attention est attirée sur ce que l'accord de coopération signé par les parties doit être joint aux documents parlementaires dans ses différentes versions linguistiques.

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

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

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, alsook de samenstelling en de werking van de Raad van Bestuur worden geregeld. 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 regelen ze de voorwaarden waaraan deze diensten moeten voldoen, alsook het doorgeven van vertrouwelijke gegevens tussen deze diensten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Hoofdstuk II

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 63 van de bijzondere wet van

12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ ook van toepassing is op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie).

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 en werking van en het toezicht op 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

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

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

Artikel 16

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

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

Gelet op de in artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ gebruikte terminologie verdient het aanbeveling in de Nederlandse tekst van het samenwerkingsakkoord¹ de term “statistisch geheim” te gebruiken in de plaats van “statistische geheimhouding”.

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.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

¹ De aandacht wordt gevestigd op het feit dat het samenwerkingsakkoord dat door de partijen ondertekend is, in zijn verschillende taalversies bij de parlementaire stukken moet worden gevoegd.