ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS 30.999/4

ADVIES 30.999/4

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Economie sociale, le 7 décembre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un fonds de vieillissement", a donné le 14 mars 2001 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 7 december 2000 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot waarborg van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een zilverfonds", heeft op 14 maart 2001 het volgende advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES

1. Selon l'article 21 de l'avant-projet, le Roi détermine chaque année par arrêté en Conseil des ministres le montant qui sera versé au Fonds de Vieillissement, ce montant pouvant consister "en recettes non-fiscales, en excédents de la sécurité sociale et en des surplus budgétaires".

S'agissant des recettes non-fiscales et des "surplus budgétaires", cette disposition de l'avant-projet n'est pas admissible au regard de l'article 174, alinéa 1er, de la Constitution lu conjointement avec l'article 180, alinéa 2.

En autorisant le Roi à procéder annuellement à de tels transferts ou à de telles affectations, le législateur actuel déposséderait les Chambres futures de leurs prérogatives constitutionnelles en matière de vote du budget et de contrôle du gouvernement.

La disposition examinée doit être fondamentalement repensée.

Dans cette perspective, la section de législation du Conseil d'Etat croit encore utile de relever que le calcul des "surplus budgétaires" sur la base du dépôt du "budget unique" qui introduit l'exposé général du budget ou sur la base du vote du budget des voies et moyens ou de celui du budget général des dépenses se révèlerait problématique puisque, d'une manière générale, le premier vote autorise le gouvernement à lever l'impôt ou à recourir à l'emprunt et le second vote l'autorise à effectuer les dépenses qui y sont spécifiées par programmes. Les "surplus

budgétaires" ne peuvent être calculés au plus tôt que lors de la préfiguration des résultats de l'exécution du budget (1) ou, de manière certaine, lors du vote de la loi des comptes (2).

2. Ni les termes de l'avant-projet de loi, ni l'exposé des motifs ne font apparaître clairement si le champ d'application de la loi englobe à la fois les pensions du secteur privé et celles du secteur public.

Invité à préciser cet aspect fondamental de l'avant-projet de loi, le délégué du ministre a indiqué ce qui suit :

> "Deze doelstelling bestaat erin om «reserves aan te leggen die toelaten om in de periode tussen 2010 en 2030 de extra-uitgaven van de diverse wettelijke pensionstelsels ten gevolge van de vergrijzing te betalen».
>
> Onder de diverse wettelijke pensioenstelsels dient te worden verstaan :
>
> - de pensioenen betaald door de sociale zekerheid voor werknemers, in het bijzonder door de Rijksdienst voor Pensioenen;
> - de pensioenen betaald door het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen;
> - de pensioenen ten laste van de algemene uitgavenbegroting, in het bijzonder deze van de overheidsambtenaren.

---

(1) Article 77, alinéa 1er, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

(2) Article 174, alinéa 1er, de la Constitution et article 77, alinéa 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

> Als verantwoording wordt in de Memorie van Toelichting verwezen naar een stijging van het aantal gepensioneerden tussen 2010 en 2030 met ongeveer 800.000 personen. In deze door het Federaal Planbureau gemaakte ramingen zitten zowel de stijging van het aantal gepensioneerden in de privé-sector als de stijging van het aantal gepensioneerden in de overheidssector vervat. Het aantal gepensioneerden uit de privé-sector zou teonemen van 1.766.000 personen in 2010 tot 2.474.000 personen in 2030, hetzij een stijging met 708.000 eenheden; het aantal gepensioneerden in de overheidssector zou toenemen van 476.000 personen in 2010 tot 561.000 personen in 2030, hetzij een stijging met 85.000 eenheden.".

L'exposé des motifs devrait être complété en vue de développer ces explications et le dispositif de l'avant-projet de loi rendu plus explicite, en particulier les articles 2, 15 et 24.

3. Le mécanisme que le gouvernement entend mettre en place pour "permettre de compenser les dépenses liées au vieillissement sans mettre en péril l'objectif d'équilibre ou de surplus budgétaires" nécessite l'intervention d'institutions ou d'organismes dont l'organisation et le fonctionnement sont déjà réglés par des lois et des arrêtés existants. Le mécanisme envisagé, déjà complexe en lui-même, interfère aussi avec les missions qui ont été confiées par le législateur à ces organismes.

a) Il en va ainsi de l'ONSS-gestion globale.

L'article 7 de l'avant-projet de loi charge le "Comité d'Etude sur le Vieillissement" de rédiger un rapport annuel examinant les conséquences budgétaires et sociales du

vieillissement. "Ce rapport doit contenir notamment une estimation des conséquences financières sur le plan des différents régimes de pensions légales et des régimes de sécurité sociale des travailleurs salariés et indépendants, liées à l'évolution démographique.".

Toutefois, aucune disposition de l'avant-projet de loi ne tient compte de ce qu'en vertu de l'article 5, alinéa 3, de la loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, l'ONSS-gestion globale est chargé :

- de soumettre au gouvernement, en vue de l'élaboration du budget et du contrôle budgétaire, un rapport sur l'évolution des dépenses et des recettes dans une perspective pluriannuelle, les options politiques prioritaires et la façon dont un équilibre financier durable de l'ensemble des régimes peut être assuré;

- de suivre l'évolution de l'ensemble des recettes et des dépenses sur la base des données transmises par les institutions publiques de sécurité sociale concernées (3).

---

(3) Par ailleurs, en vertu de l'article 5, alinéa 1er, 2°, de la loi du 27 juin 1969 précitée revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, l'ONSS-gestion globale est chargé d'assurer la gestion globale de la sécurité sociale (des travailleurs salariés), de promouvoir la transparence et d'assurer le financement de celle-ci. L'ensemble de ces tâches sont remplies sous la surveillance du comité de gestion de la sécurité sociale.

Ces missions de l'ONSS-gestion globale sont susceptibles de recouvrir certains aspects traités par le Comité d'étude sur le vieillissement. Il convient dès lors de mieux articuler le rôle de l'ONSS-gestion globale et du Comité d'étude.

b) Les articles 6 à 12 de la section 2 du chapitre II de l'avant-projet de loi créent et organisent un "Comité d'Etude sur le Vieillissement" au sein du Conseil supérieur des Finances.

Le Conseil supérieur des Finances, dans sa forme actuelle, a été institué et organisé par un arrêté royal du 20 juin 1989.

Il est inadéquat de modifier par la loi une institution organisée par le Roi. Outre que le procédé mêle des normes de niveau hiérarchique différent - la loi et l'arrêté royal -, cela rend plus difficile les modifications et aménagements futurs dont la nécessité se ferait sentir. Les articles 6 à 12 (4) seront omis et trouveront naturellement leur place dans l'arrêté royal du 20 juin 1989 précité.

---

(4) Le texte de l'exposé des motifs et le commentaire des articles relatifs au Comité d'étude pourraient être repris sous la forme d'un rapport au Roi. L'arrêté royal du 20 juin 1989 relatif au Conseil supérieur des Finances était, lui aussi, précédé d'un tel rapport.

c) L'article 13 de l'avant-projet attribue au Bureau fédéral du Plan un rôle de coordination en ce qui concerne la mission du "Comité d'Etude sur le Vieillissement", qui consiste à rédiger un rapport annuel examinant les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement (article 7 de l'avant-projet). Ni le texte de l'avant-projet ni l'exposé des motifs ne précisent la nature de cette tâche de coordination ni quelles institutions précises elle concerne.

Le Bureau fédéral du Plan est un organisme d'intérêt public créé par la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses et classé dans la catégorie A de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public; il relève, pour l'application de la loi du 21 décembre 1994 précitée, conjointement de l'autorité du Premier Ministre et du Ministre des Affaires économiques.

L'article 127 de la loi du 21 décembre 1994, tel qu'il a été modifié par la loi du 5 mai 1997, détaille les missions de cet organisme public :

> "§ 1er. Le Bureau fédéral du Plan est chargé d'analyser et de prévoir l'évolution socio-économique, les facteurs qui déterminent cette évolution et d'évaluer les conséquences des choix de politique économique et sociale en vue d'en améliorer la rationalité, l'efficacité et la transparence.
>
> Le Bureau fédéral du Plan procède également à des analyses structurelles à moyen et à long terme, principalement dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux.
>
> Une fois par an au moins, le Bureau fédéral du Plan fait rapport au Conseil central de l'économie et

au Conseil national du travail, sur ses études relatives à l'évolution à moyen terme de l'économie. A la demande des Chambres législatives, du Conseil central de l'économie ou du Conseil national du travail, il peut procéder à toute autre forme d'évaluation des politiques économiques, sociales et écologiques arrêtées par l'autorité fédérale.

§ 2. Le Bureau fédéral du Plan est chargé d'une mission d'échange de données prévisionnelles, sous leurs aspects régionaux, fédéraux et internationaux. Cette mission s'étend aux domaines économique, social et environnemental.

§ 3. En outre le Bureau fédéral du Plan prête son concours à l'Institut des comptes nationaux conformément aux dispositions du chapitre 1er du présent titre.

§ 4. Le Bureau fédéral du Plan est chargé de participer à la coordination et à la mise en oeuvre des différents aspects de la politique fédérale de développement durable telle que définie par la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale en matière de développement durable.".

Compte tenu de la mission légale déjà attribuée au Bureau fédéral du Plan et de la faculté donnée par l'article 124, alinéa 3, de la loi précitée du 21 décembre 1994, au Conseil des ministres de lui adresser en outre des directives, la disposition sera omise.

4. L'exposé des motifs sera fondamentalement revu : chaque article doit faire l'objet d'un commentaire distinct, illustrant la portée exacte de la disposition en cause et sa ratio legis. La compréhension et l'application de la loi s'en trouveront facilitées, compte tenu de la nature et de l'importance de cet avant-projet dont la réalisation des objectifs se situe à moyen et à long terme.

Observations relatives au
Chapitre II. - La Note sur le Vieillissement

La "Note sur le Vieillissement" a pour objet de décrire la politique du gouvernement en la matière; elle concerne, selon le commentaire de l'article 2 de l'avant-projet de loi, "l'impact global du vieillissement pour la sécurité sociale, comme l'assurance maladie, les allocations familiales, les allocations de chômage et les prépensions". Dans la mesure où elle constitue l'un des trois piliers sur lesquels le gouvernement entend baser ses choix, elle appelle un examen distinct et les observations qui suivent.

1. L'article 5 de l'avant-projet impose que la note sur le vieillissement soit incorporée dans l'exposé général du budget, lequel est déposé, avec les projets du budget des voies et moyens et du budget général des dépenses, à la Chambre des représentants et distribué à ses membres au plus tard le 31 octobre de l'année qui précède l'année budgétaire (5).

En vertu de l'article 10 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991 :

"L'exposé général du budget contient notamment :

1° l'analyse et la synthèse des budgets;
2° un rapport économique;
3° un rapport financier;
4° une estimation pluriannuelle.".

(5) Lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, article 9.

Selon l’exposé des motifs, la "Note sur le Vieillissement" est appelée à éclairer les choix de la politique gouvernementale relative au vieillissement sous l’angle de l’évolution démographique et selon les choix en matière de sécurité sociale. L'auteur de l'avant-projet entend apporter - à juste titre - cet éclairage au travers de l’exposé général du budget (6) dans le cadre de la procédure budgétaire qui se renouvelle annuellement devant la Chambre des représentants (article 174, alinéa 1er, de la Constitution).

Il faut éviter, au nom du principe d’économie législative, de disperser dans des textes autonomes des dispositions qui poursuivent les mêmes fins (7), ce qui rend plus difficile l’appréhension d’une matière et la modification ultérieure de ces textes.

L’article 5 de l’avant-projet deviendra donc un 5° de l’article 10 précité.

---

(6) Sur le rôle prépondérant que remplit l’exposé général, voir M. DAERDEN et W. DUMAZY, Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale, Labor, 1992, pp. 108 et sv. et voir également, J. BECKERS, Overzicht van het begrotingsrecht in België, Story-Scientia, 1991, pp. 49 et sv.; A. VAN de VOORDE et G. STIENLET, Le budget de l’Etat dans la Belgique fédérale, CEPESS, 1995, pp. 72-75.

(7) Il s’agit non seulement d’informer les membres de la Chambre des représentants appelés à voter les budgets et à marquer leur confiance au gouvernement mais aussi de rendre publics les choix et les décisions qui intéressent l’ensemble des citoyens, les associations, les sociétés et les organisations concernées par ceux-ci.

2. Dans la mesure où le contenu des rapports que contient déjà l'exposé général du budget n'est pas précisé dans le susdit article 10, il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'examiner s'il est souhaitable de faire de l'article 2 de l'avant-projet de loi un alinéa 2 de l'article 10 précité. De telles informations, dont le contenu peut évoluer dans le temps, peuvent plus utilement figurer dans l'exposé des motifs.

Il y a lieu au surplus, d'observer que le contenu de la "Note sur le Vieillissement" fera partiellement double emploi avec d'autres informations fournies actuellement dans l'exposé général du budget. Ainsi, l'article 2, 2°, de l'avant-projet prévoit que la note "procure" une information sur "la politique budgétaire à moyen et long terme, compte tenu des estimations mentionnées au 1° du présent article". Or, en vertu de l'article 10, 1° et 4°, précité, l'exposé général prévoit, d'une part, l'analyse et la synthèse des budgets et d'autre part, une telle estimation pluriannuelle.

L'article 3 de l'avant-projet constitue davantage une méthode de travail pour le gouvernement ou des recommandations qui lui sont adressées. Cet article est d'ailleurs dépourvu de sanction puisque c'est le vote du budget des voies et moyens et celui du budget général des dépenses qui marquent la confiance de la Chambre dans le gouvernement. En conclusion, il sera omis.

L'article 4 de l'avant-projet prévoit que le gouvernement consultera dans le cadre du modèle de concertation belge "les partenaires sociaux représentés dans le Conseil Central de l'Economie et dans le Conseil National du

Travail" lors de la rédaction de la "Note sur le Vieillissement".

Pareille procédure est inhabituelle et sans précédent dans le cadre de la rédaction des documents budgétaires, en l'espèce l'exposé général du budget. Si malgré tout, la disposition devait toutefois être maintenue, elle gagnerait à figurer dans les lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat parmi les dispositions relatives à la confection du budget.

Observations relatives au
Chapitre III. - Le Fonds de Vieillissement

1. L'avant-projet de loi est particulièrement lacunaire en ce qui concerne les règles de fonctionnement et de contrôle du Fonds de vieillissement.

En outre, la délégation donnée au Roi à l'article 31 de l'avant-projet en ce qui concerne la détermination des modalités relatives au fonctionnement et au contrôle du Fonds est excessive. C'est au législateur lui-même qu'il incombe de définir les règles essentielles de fonctionnement et de contrôle du Fonds. Ainsi, il faut que l'avant-projet de loi précise notamment :

- les règles de comptabilité de l'Etat qui s'appliquent au Fonds;

- sous le contrôle de quel(s) ministre(s) le Fonds se trouve placé;

- la nature et la portée de ce contrôle.

2. Les articles 19 et 20 de l'avant-projet définissent les attributions du conseil d'administration du Fonds. L'article 17, 4. précise que l'administrateur général de la Trésorerie remplit la fonction d'administrateur délégué tandis que l'article 29 prévoit que la gestion journalière est exercée par l'administration de la Trésorerie.

Dans le droit des sociétés, l'administrateur délégué est le membre du conseil d'administration qui est chargé de la gestion journalière. Selon la jurisprudence de la Cour de cassation (8), la gestion journalière recouvre l'ensemble des actes et des opérations qui sont commandés par les besoins de la vie quotidienne de la société et ceux qui tant en raison de leur peu d'importance que de la nécessité d'une prompte solution ne justifient pas l'intervention du conseil d'administration lui-même.

Si l'auteur de l'avant-projet entend appliquer ces notions dans le présent avant-projet de loi, il convient qu'il le mentionne explicitement dans l'exposé des motifs.

---

(8) Voir en ce sens l'arrêt du 17 septembre 1968, Pas., 1968-1969, I, p. 61.

De manière plus générale, il convient que l'auteur de l'avant-projet définisse clairement et de façon exhaustive les attributions du conseil d'administration ainsi que les actes et opérations, ne ressortissant pas à la gestion journalière, qui seraient éventuellement susceptibles d'être délégués à l'administrateur délégué ou à d'autres membres du conseil d'administration.

3. En ce qui concerne le personnel du Fonds, il y a lieu de relever que dans son accord sur l'avant-projet de loi, le Ministre du Budget a observé ce qui suit :

> "Het dagelijks beheer van het Zilverfonds zal gebeuren door de Administratie der Thesaurie, waardoor de personeelkost tot een minimum zal beperkt worden.".

Afin que l'administration de la Trésorerie puisse mettre du personnel à la disposition du Fonds de vieillissement, il convient dès lors de rédiger l'article 29 de l'avant-projet de loi comme suit :

"Art. 29. L'Etat met le personnel nécessaire à la disposition du Fonds de vieillissement.".

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Articles 3 à 5

Il est renvoyé aux observations relatives au chapitre II.

Articles 6 à 12

Il est renvoyé à l'observation générale 3, b.

Article 13

Il est renvoyé à l'observation générale 3, c.

Article 14

Il est renvoyé à l'observation relative au chapitre III, point 1. Les règles législatives qui devront compléter l'avant-projet figureront dans la section 2 du chapitre III de la loi, dont l'intitulé sera revu, en raison de son objet plus large.

Article 17

1. Au point 1., il convient que le texte fasse apparaître clairement qu'il ne s'agit pas de quatre propositions conjointes (contresignées chacune par les quatre ministres), si telle est du moins l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

A propos du même point, les modalités de désignation du président du conseil d'administration devraient être précisées.

2. Au point 2., la version néerlandaise de l'avant-projet vise la nomination de quatre administrateurs sur la proposition de membres d'organes de gestion; la version française vise des nominations parmi les membres de ces organes de gestion; cette double discordance (qualité pour être nommé et procédure de nomination) doit être supprimée, car elle affecterait la régularité des nominations, selon que l'on privilégierait l'une ou l'autre version du texte.

En tout état de cause, la procédure doit être précisée et le texte revu.

3. Le point 4. prévoit que l'administrateur général de la Trésorerie est membre de plein droit du Conseil d’administration, alors que dans la phrase introductive de l’article considéré, il est mentionné que les dix membres du conseil d’administration sont nommés par le Roi. Il y a une

contradiction. Afin de lever cette contradiction le texte suivant est proposé :

"Art. 17. Le Fonds de Vieillissement est administré par un conseil d'administration, composé de 10 membres dont 9 sont nommés par le Roi comme suit :

1° (...);

2° (...);

3° (...).

L'administrateur général de la Trésorerie est membre de plein droit du conseil d'administration et remplit la fonction d'administrateur délégué du Fonds de vieillissement.".

Article 18

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de prévoir que les administrateurs ne peuvent être révoqués que pour des causes déterminées - et non ad nutum - le texte devrait être complété en ce sens.

Articles 19 et 20

Il est renvoyé à l'observation relative au chapitre III, point 2.

Article 21

Il est renvoyé à l’observation générale 1.

Article 25

Cet article sera mieux rédigé comme suit :

"Art. 25. Le Fonds de vieillissement peut effectuer des dépenses à partir de l’année 2010, à condition qu’à cette date, le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut soit inférieur à soixante pour cent.".

Les mots "taux d’endettement" utilisés dans l’avant-projet de loi seront remplacés par les mots "le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut" car ce sont ces derniers qui sont mentionnés dans l’article 104 du Traité instituant la Communauté européenne et dans le Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs qui y est annexé.

Cette remarque vaut également pour l’article 28 de l’avant-projet de loi.

Article 28

Dans le second tiret, la règle selon laquelle les actifs dans lesquels les réserves du Fonds ont été placées, peuvent, lors du calcul de la dette publique, être portés en diminution de la dette publique brute, semble découler de la

définition de la "dette publique" telle qu'elle résulte de l'article 1er, § 5, du règlement (CE) n° 3605/93 du Conseil du 22 novembre 1993 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne, modifié par le règlement (CE) n° 475/2000 du 28 février 2000. En effet, selon cette disposition, "la «dette publique» est la valeur nominale de tous les engagements bruts en cours à la fin de l'année du secteur «administrations publiques» (S.13), à l'exception des engagements dont les actifs financiers correspondants sont détenus par le secteur «administrations publiques» (S.13).".

Si tel est bien le cas, il ne convient pas de répéter dans l'avant-projet de loi une exigence qui résulte du droit communautaire et qui s'impose directement dans l'ordre juridique belge.

Article 29

Il est renvoyé à l'observation relative au chapitre III, point 3.

Article 30

Selon l'article 30 de l'avant-projet de loi,

> "Le Fonds dispose d'un crédit pour couvrir ses frais de fonctionnement. Ce crédit est inscrit au budget général des dépenses.".

Cette disposition est incompatible avec l'article 14 de l'avant-projet qui dote le Fonds de Vieillissement de la personnalité juridique, celle-ci étant distincte de celle de l'Etat. La capacité juridique et un patrimoine propre sont les caractéristiques naturelles de la personnalité juridique. Il s'ensuit que les moyens nécessaires destinés à assurer le fonctionnement de ce Fonds ne peuvent consister en un "crédit" mis à sa disposition comme c'est la règle pour les administrations et autres services de l'Etat. Les moyens financiers nécessaires à son fonctionnement doivent en effet soit lui être assurés par le versement d'une somme à charge d'un programme d'activité du budget général des dépenses, soit consister en un prélèvement qu'il est autorisé à effectuer sur les bénéfices financiers qu'il aura réalisés.

Article 31

Il est renvoyé à l'observation relative au chapitre III, point 1.

OBSERVATIONS FINALES

1. La version française de l'avant-projet de loi présente plusieurs imperfections grammaticales et syntaxiques auxquelles l'auteur de l'avant-projet doit remédier.

2. Il faut écrire "Chapitre premier" au lieu de "chapitre I".

3. Les mots "du présent article", utilisés à l'article 2, 2°, de l'avant-projet de loi, sont inutiles et doivent être omis.

4. Le texte en projet utilise abusivement les majuscules. Ainsi, à titre d'exemple, il faut écrire :

- "note sur le vieillissement" au lieu de "Note sur le Vieillissement" (9);

- "Comité d'étude sur le vieillissement" au lieu de "Comité d'Etude sur le Vieillissement";

- "avis annuel de la section «Besoins de financement des pouvoirs publics» du Conseil supérieur des finances" au lieu de "avis annuel de la section «Besoins de financement des Pouvoirs publics» du Conseil Supérieur des finances";

- "l'exposé général du budget" au lieu de "l'Exposé Général du budget";

- "conseil d'administration" au lieu de "Conseil d'administration".

---

(9) Par ailleurs, dans la version française de l'article 2 en projet, il faut écrire "note sur le vieillissement" au lieu de "Note de Vieillissement".

5. L’usage est d’utiliser l’indicatif présent au lieu du futur simple.

6. Il faut éviter d’utiliser les verbes "devoir" et "être tenu".

7. Dans les articles 8, 11 et 28 de l’avant-projet de loi, les tirets doivent être remplacés par une division en 1°, 2°, etc.

8. A l'article 15, il est préférable d’écrire "durant la période comprise entre 2010 et 2030" au lieu de "dans la période entre 2010 et 2030".

9. A l'article 16, les mots "au sens de la section 3 du présent chapitre" et "au sens de la section 4 du présent chapitre" sont superflus. Mieux vaut les omettre.

10. A l'article 26, il y a lieu d'écrire :

- dans la première phrase "entre" au lieu de "par";

- dans la deuxième phrase "Dans ce cas, le Fonds reçoit" au lieu de "En l’occurrence le Fonds en reçoit".

11. Le texte néerlandais de l'avant-projet de loi est également susceptible d'amélioration. Sous réserve des observations fondamentales, quelques propositions de texte sont faites à titre d'exemple dans la version néerlandaise du présent avis.

---

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Volgens artikel 21 van het voorontwerp bepaalt de Koning jaarlijks, na overleg in de Ministerraad bij besluit het aan het Zilverfonds te storten bedrag, welk bedrag kan bestaan "uit niet-fiscale ontvangsten, overschotten van de sociale zekerheid en begrotingssurplussen".

Wat de niet-fiscale ontvangsten en de "begrotingssurplussen" betreft, kan deze bepaling van het voorontwerp niet worden aanvaard in het licht van artikel 174, eerste lid, van de Grondwet, in onderlinge samenhang gelezen met artikel 180, tweede lid.

Wanneer de huidige wetgever aan de Koning de bevoegdheid zou opdragen om jaarlijks zodanige bedragen over te dragen of daaraan een zodanige bestemming te geven, zou hij de toekomstige Kamers hun grondwettelijke prerogatieven inzake goedkeuring van de begroting en controle van de regering ontnemen.

De onderzochte bepaling behoort grondig te worden herdacht.

In deze optiek acht de afdeling wetgeving van de Raad van State het voorts nuttig erop te wijzen dat de berekening van de "begrotingssurplussen" op basis van de indiening van de "eenheidsbegroting", die voorafgaat aan de algemene toelichting bij de begroting, of op basis van de goedkeuring van de rijksmiddelenbegroting of van de algemene uitgavenbegroting problemen zou doen rijzen, aangezien de

regering, algemeen gesproken, door de goedkeuring van de rijksmiddelenbegroting gemachtigd wordt belastingen te heffen en leningen aan te gaan, terwijl ze door de goedkeuring van de algemene uitgavenbegroting gemachtigd wordt de uitgaven te verrichten die daarin per programma zijn aangegeven. De "begrotingssurplussen" kunnen op zijn vroegst worden berekend bij de voorafbeelding van de uitslagen van de uitvoering van de begroting (10) of, op zekere wijze, bij de vaststelling van de eindrekening (11).

2. Noch uit de bewoordingen van het voorontwerp van wet, noch uit de memorie van toelichting blijkt duidelijk of de werkingssfeer van de wet zowel de pensioenen van de particuliere sector als die van de overheidssector omvat.

Naar aanleiding van een verzoek om nadere inlichtingen betreffende dit fundamentele aspect van het voorontwerp van wet, heeft de gemachtigde van de minister het volgende te kennen gegeven :

> "Deze doelstelling bestaat erin om «reserves aan te leggen die toelaten om in de periode tussen 2010 en 2030 de extra-uitgaven van de diverse wettelijke pensionstelsels ten gevolge van de vergrijzing te betalen».

---

(10) Artikel 77, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

(11) Artikel 174, eerste lid, van de Grondwet en artikel 77, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

Onder de diverse wettelijke pensioenstelsels dient te worden verstaan :

- de pensioenen betaald door de sociale zekerheid voor werknemers, in het bijzonder door de Rijksdienst voor Pensioenen;

- de pensioenen betaald door het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen;

- de pensioenen ten laste van de algemene uitgavenbegroting, in het bijzonder deze van de overheidsambtenaren.

Als verantwoording wordt in de Memorie van Toelichting verwezen naar een stijging van het aantal gepensioneerden tussen 2010 en 2030 met ongeveer 800.000 personen. In deze door het Federaal Planbureau gemaakte ramingen zitten zowel de stijging van het aantal gepensioneerden in de privé-sector als de stijging van het aantal gepensioneerden in de overheidssector vervat. Het aantal gepensioneerden uit de privé-sector zou teonemen van 1.766.000 personen in 2010 tot 2.474.000 personen in 2030, hetzij een stijging met 708.000 eenheden; het aantal gepensioneerden in de overheidssector zou toenemen van 476.000 personen in 2010 tot 561.000 personen in 2030, hetzij een stijging met 85.000 eenheden.".

De memorie van toelichting zou moeten worden aangevuld met die uitleg, terwijl het dispositief van het voorontwerp van wet, en inzonderheid de artikelen 2, 15 en 24, explicieter moet worden geformuleerd.

3. Het mechanisme dat de regering wil invoeren om "de uitgaven verbonden aan de vergrijzing op te vangen zonder de doelstelling van een begrotingsevenwicht of begrotingsoverschot in gevaar te brengen", vergt de

medewerking van instellingen of instanties waarvan de organisatie en de werkwijze reeds geregeld zijn bij bestaande wetten en besluiten. Het voorgenomen mechanisme, dat op zich reeds ingewikkeld is, interfereert tevens met de taken die de wetgever aan die instanties heeft opgedragen.

a) Dat geldt voor de RSZ - globaal beheer.

Bij artikel 7 van het voorontwerp van wet wordt de "Studiecommissie voor de Vergrijzing" ermee belast jaarlijks een rapport op te stellen waarin de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing worden onderzocht. "Dit rapport dient in het bijzonder een raming (te bevatten) van de financiële gevolgen op het vlak van de diverse wettelijke pensioenstelsels en de sociale zekerheid van werknemers en zelfstandigen die verbonden zijn aan de demografische evolutie.".

In geen enkele bepaling van het voorontwerp van wet wordt er evenwel rekening mee gehouden dat krachtens artikel 5, derde lid, van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders de RSZ-Globaal Beheer ermee belast is :

- aan de Regering, met het oog op de opstelling van de begrotingen en de begrotingscontrole, een rapport voor te leggen met betrekking tot de ontwikkeling van de ontvangsten en uitgaven in een meerjarenperspectief, de prioritaire beleidslijnen en de wijze waarop het evenwicht van het geheel der regelingen verzekerd kan worden;

- te zorgen voor de follow-up van het geheel van de inkomsten en uitgaven op grond van de gegevens uitgaande van de betrokken openbare instellingen voor sociale zekerheid (12).

Die taken van de RSZ-Globaal Beheer zullen mogelijk samenvallen met bepaalde aspecten die zullen worden behandeld door de Studiecommissie voor de Vergrijzing. De rol van de RSZ-Globaal Beheer en die van de Studiecommissie dienen dan ook beter op elkaar te worden afgestemd.

b) Bij de artikelen 6 tot 12 van hoofdstuk II, afdeling 2, van het voorontwerp van wet wordt binnen de Hoge Raad van Financiën een "Studiecommissie voor de Vergrijzing" opgericht en wordt de werkwijze ervan geregeld.

De Hoge Raad van Financiën, in zijn huidige vorm, is opgericht bij een koninklijk besluit van 20 juni 1989, dat ook de werkwijze ervan regelt.

Een koninklijk besluit dat de werkwijze van een instantie regelt, wordt het best niet bij wet gewijzigd.

---

(12) Krachtens artikel 5, eerste lid, 2°, van de voormelde wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders is de RSZ-Globaal Beheer er voorts mee belast het globaal beheer van de sociale zekerheid (voor werknemers) te verzekeren en bij te dragen tot de doorzichtigheid en de doeltreffendheid van de financiering ervan. Al die taken worden uitgeoefend onder het gezag van het beheerscomité van de sociale zekerheid.

Aldus komen immers niet alleen rechtsregels van een verschillend hiërarchisch niveau naast elkaar te staan - de wet en het koninklijke besluit - maar worden toekomstige wijzigingen en aanpassingen waarvan de noodzakelijkheid zou blijken, bemoeilijkt. De artikelen 6 tot 12 dienen te vervallen; ze zouden beter worden opgenomen in het voormelde koninklijk besluit van 20 juni 1989 (13).

c) Bij artikel 13 van het voorontwerp wordt aan het Federaal Planbureau een coördinerende rol toegekend betreffende de opdracht van de "Studiecommissie voor de Vergrijzing", die erin bestaat jaarlijks een rapport op te stellen waarin de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing worden onderzocht (artikel 7 van het voorontwerp). Noch uit de tekst van het voorontwerp, noch uit de memorie van toelichting blijkt wat de precieze aard van die coördinerende taak is of welke instellingen daar juist bij betrokken zijn.

Het Federaal Planbureau is een instelling van openbaar nut die opgericht is bij de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen en die ondergebracht is in categorie A van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Voor de toepassing van de voormelde wet van 21 december

---

(13) De tekst van de memorie van toelichting en de bespreking van de artikelen betreffende de Studiecommissie zouden de vorm van een verslag aan de Koning kunnen krijgen. Ook aan het koninklijk besluit van 20 juni 1989 betreffende de Hoge Raad van Financiën ging een verslag aan de Koning vooraf.

1994 staat die instelling onder het gezamenlijk gezag van de Eerste Minister en de Minister van Economische Zaken.

Artikel 127 van de wet van 21 december 1994, zoals dat gewijzigd is bij de wet van 5 mei 1997, geeft de taken van die openbare instelling als volgt in detail op :

"§ 1. Het Federaal Planbureau wordt ermee belast de sociaal-economische evolutie en de factoren die deze evolutie bepalen, te analyseren en te voorzien en de gevolgen van de keuzes inzake economisch en sociaal beleid in te schatten ten einde de rationaliteit, de doeltreffendheid en de transparantie ervan te verbeteren.

Het Federaal Planbureau voert eveneens structurele analyses uit op middellange en lange termijn en voornamelijk op economisch en sociaal vlak en op het vlak van het leefmilieu.

Het Federaal Planbureau brengt minstens eenmaal per jaar verslag uit aan de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en aan de Nationale Arbeidsraad over zijn studies betreffende de evolutie van de economie op middellange termijn. Op verzoek van de Wetgevende Kamers, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven of de Nationale Arbeidsraad, kan het overgaan tot elke andere vorm van evaluatie van het economisch, sociaal en ecologisch beleid bepaald door de federale overheid.

§ 2. Het Federaal Planbureau wordt belast met de uitwisseling van prognosegegevens met betrekking tot het gewestelijke, federale en internationale niveau. Die opdracht behelst het economische en sociale vlak alsook het milieu.

§ 3. Het Federaal Planbureau verleent bovendien zijn medewerking aan het Instituut voor de Nationale Rekeningen, overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk I van deze titel.

§ 4. Het Federaal Planbureau wordt belast met het deelnemen aan de coördinatie en de uitvoering van de verschillende aspecten van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling zoals gedefinieerd door de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling.".

De onderzochte bepaling van het voorontwerp behoort te vervallen, gelet op de wettelijke taak die reeds aan het Federaal Planbureau is opgedragen en op de mogelijkheid die bij artikel 124, derde lid, van de voormelde wet van 21 december 1994 aan de Ministerraad is verleend om dat Bureau tevens richtlijnen te geven.

4. De memorie van toelichting behoort grondig te worden herzien : voor elk artikel afzonderlijk moet aparte commentaar worden gegeven met uitleg over de juiste reikwijdte van de bepaling in kwestie en de ratio legis ervan. Daardoor zal de wet gemakkelijker te begrijpen en toe te passen zijn, gelet op de aard en het gewicht van dit voorontwerp, waarvan de doelstellingen alleen op middellange en lange termijn kunnen worden gehaald.

Opmerkingen over hoofdstuk II - De Zilvernota

De "Zilvernota" heeft tot doel het beleid van de regering terzake te omschrijven. Volgens de commentaar bij artikel 2 van het voorontwerp van wet dient in die nota te worden ingegaan op "de globale weerslag van de vergrijzing voor de sociale zekerheid, zoals ziekteverzekering, kinderbijslagen, werkloosheidsuitkeringen en brugpen-

sioenen". Doordat die nota een van de drie pijlers is waarop de regering wil steunen bij het maken van keuzes, dient ze afzonderlijk te worden onderzocht en behoren daarover de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

1. In artikel 5 van het voorontwerp wordt gesteld dat de Zilvernota moet worden opgenomen in de algemene toelichting bij de begroting, die samen met de ontwerpen van rijksmiddelenbegroting en van algemene uitgavenbegroting bij de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt ingediend en, uiterlijk op 31 oktober van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat, aan de leden ervan wordt uitgedeeld (5).

Artikel 10 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, luidt als volgt :

"De algemene toelichting op de begroting bevat inzonderheid :

1° de ontleding en de synthese van de begrotingen;
2° een economisch verslag;
3° een financieel verslag;
4° een meerjarenraming.".

Volgens de memorie van toelichting zal de "Zilvernota" dienen om uitleg te verschaffen omtrent de beleidskeuzes van de regering met betrekking tot de vergrijzing in het licht van de demografische ontwikkeling en volgens de keuzes inzake sociale zekerheid. De steller van het voorontwerp wil die uitleg - terecht - opnemen in de

(5) Gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, artikel 9.

algemene toelichting bij de begroting (6) in het kader van de begrotingsprocedure die elk jaar opnieuw voor de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt doorlopen (artikel 174, eerste lid, van de Grondwet).

Ter wille van het beginsel van soberheid in de regelgeving behoort te worden vermeden bepalingen waarmee dezelfde doelstellingen worden nagestreefd (7) over autonome regelingen te verspreiden, aangezien zulks het moeilijk maakt om een aangelegenheid in haar geheel te vatten en om die regelingen naderhand te wijzigen.

Artikel 5 van het voorontwerp dient dan ook een onderdeel 5° te worden van het voormelde artikel 10.

2. Aangezien het voormelde artikel 10 niet nader bepaalt wat vervat dient te zijn in de verslagen die nu reeds deel moeten uitmaken van de algemene toelichting bij de begroting, behoort de steller van het voorontwerp na te gaan of het wenselijk is om van artikel 2 van het vooront-

---

(6) Zie, voor de doorslaggevende rol van de algemene toelichting, M. DAERDEN en W. DUMAZY, Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale, Labor, 1992, blz. 108 e.v.. Zie eveneens J. BECKERS, Overzicht van het begrotingsrecht in België, Story-Scientia, 1991, blz. 49 e.v.; A. VAN de VOORDE en G. STIENLET, Le budget de l'Etat dans la Belgique fédérale, CEPESS, 1995, blz. 72-75.

(7) De bedoeling is niet alleen het inlichten van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers die over de begrotingsontwerpen moeten stemmen en hun vertrouwen aan de regering kunnen schenken, maar ook het openbaar maken van de keuzes en de beslissingen die van belang zijn voor alle burgers, verenigingen, vennootschappen en organisaties waarop ze betrekking hebben.

werp van wet een tweede lid van dat voormelde artikel 10 te maken. Zulke inlichtingen, waarvan de inhoud mettertijd kan veranderen, zouden meer op hun plaats kunnen zijn in de memorie van toelichting.

Voorts behoort te worden opgemerkt dat de inhoud van de "Zilvernota" ten dele zal samenvallen met andere inlichtingen die thans in de algemene toelichting bij de begroting worden verstrekt. Zo wordt in artikel 2, 2°, van het voorontwerp bepaald dat de nota informatie "biedt (over) het begrotingsbeleid op middellange en lange termijn, rekening houdend met (de) ramingen vermeld in 1° van dit artikel". Krachtens het voormelde artikel 10, onderdelen 1° en 4°, bevat de algemene toelichting evenwel reeds de ontleding en de synthese van de begrotingen, enerzijds, en een meerjarenraming, anderzijds.

Artikel 3 van het voorontwerp biedt de regering in de eerste plaats een werkmethode of aanbevelingen. Op de niet-naleving van dat artikel staat bovendien geen straf, aangezien alleen uit de stemming over de rijks-middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting blijkt of de Kamer de regering haar vertrouwen schenkt. Artikel 3 van het voorontwerp behoort dan ook te vervallen.

Artikel 4 van het voorontwerp bepaalt dat de regering in het raam van het Belgische overlegmodel "de in de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigde sociale partners (moet) consulteren" bij het opstellen van de "Zilvernota".

Zulk een procedure is ongebruikelijk en zelfs zonder voorgaande in het kader van het opstellen van de

begrotingsdocumenten, in casu de algemene toelichting bij de begroting. Mocht deze bepaling niettemin worden behouden, dan zou ze beter op haar plaats zijn in de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, onder de bepalingen betreffende de opmaak van de begroting.

Opmerkingen over

hoofdstuk III - Het Zilverfonds

1. Het voorontwerp van wet is bijzonder onvolledig wat de regels voor de werking van en het toezicht op het Zilverfonds betreft.

Voorts wordt in artikel 31 van het voorontwerp een te ruime bevoegdheid overgedragen aan de Koning voor het bepalen van de nadere regelen inzake de werking van en het toezicht op het Zilverfonds. De wetgever zelf dient de essentiële regels te bepalen van de werking van en het toezicht op het Fonds. Zo moeten in het voorontwerp van wet inzonderheid worden bepaald :

- de regels van de Rijkscomptabiliteit die op het Fonds van toepassing zijn;

- onder het toezicht van welke minister(s) het Fonds wordt geplaatst;

- de aard en de reikwijdte van dat toezicht.

2. De artikelen 19 en 20 van het voorontwerp bepalen de bevoegdheid van de raad van bestuur van het Fonds. In artikel 17, punt 4, staat dat de administrateur-generaal van de Thesaurie de functie van gedelegeerd bestuurder vervult, terwijl artikel 29 bepaalt dat het dagelijks beheer wordt uitgeoefend door de Administratie der Thesaurie.

In het vennootschapsrecht is de gedelegeerd bestuurder het lid van de raad van bestuur dat met het dagelijks bestuur belast is. Volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie (8) omvat het dagelijks beheer alle handelingen en verrichtingen die door het dagelijks leven van de vennootschap vereist worden of die zowel wegens hun gering belang als wegens de noodzakelijkheid van een snelle oplossing geen optreden van de raad van bestuur zelf rechtvaardigen.

Als de steller van het voorontwerp die begrippen in het onderhavige voorontwerp van wet wenst toe te passen, dient hij zulks uitdrukkelijk te vermelden in de memorie van toelichting.

Meer algemeen dient de steller van het voorontwerp duidelijk en op exhaustieve wijze de bevoegdheden van de raad van bestuur en de handelingen en verrichtingen te omschrijven die niet onder het dagelijks beheer ressorteren maar eventueel zouden kunnen worden overgedragen aan de gedelegeerd bestuurder of aan andere leden van de raad van bestuur.

---

(8) Zie in die zin het arrest van 17 september 1968, Arresten van het Hof van Cassatie, 1969, blz. 60 e.v.

3. Wat het personeel van het Fonds betreft, behoort erop te worden gewezen dat de Minister van Begroting in zijn akkoordbevinding van het voorontwerp van wet de volgende opmerking heeft gemaakt :

> "Het dagelijks beheer van het Zilverfonds zal gebeuren door de Administratie der Thesaurie, waardoor de personeelskost tot een minimum zal beperkt worden.".

Opdat de Administratie der thesaurie personeel ter beschikking kan stellen van het Zilverfonds, behoort artikel 29 van het voorontwerp van wet dan ook als volgt te worden gesteld :

"Art. 29. De Staat stelt het nodige personeel ter beschikking van het Zilverfonds.".

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

### Dispositief

#### Artikelen 3 tot 5

Er wordt verwezen naar de opmerkingen betreffende hoofdstuk II.

#### Artikelen 6 tot 12

Er wordt verwezen naar algemene opmerking 3, b.

#### Artikel 13

Er wordt verwezen naar algemene opmerking 3, c.

Artikel 14

Er wordt verwezen naar de opmerking over hoofdstuk III, punt 1. De wettelijke regels waarmee het voorontwerp behoort te worden aangevuld, dienen te worden opgenomen in hoofdstuk III, afdeling 2, van de wet, waarvan het opschrift dient te worden herzien, vanwege de ruimere strekking ervan.

Artikel 17

1. In punt 1 dient uit de tekst duidelijk te blijken dat het niet gaat om vier gezamenlijke voordrachten (die alle medeondertekend zijn door de vier ministers), als zulks tenminste de bedoeling van de steller van de tekst is.

In datzelfde punt moeten de nadere regels voor de aanwijzing van de voorzitter van de raad van bestuur worden aangegeven.

2. In punt 2 van de Franse tekst van het voorontwerp staat dat uit de leden van beheersorganen vier bestuurders worden benoemd, terwijl in de Nederlandse tekst sprake is van de benoeming van vier bestuurders op voordracht van leden van beheersorganen. Deze dubbele discrepantie (hoedanigheid om benoemd te kunnen worden en benoemingsprocedure) moet worden weggewerkt, aangezien de regelmatigheid van de benoemingen daardoor in het gedrang zou komen, naargelang de ene of de andere versie van de tekst de voorkeur zou krijgen.

Hoe dan ook, de procedure behoort te worden gepreciseerd en de tekst dient te worden herzien.

3. Punt 4 bepaalt dat de administrateur-generaal van de Thesaurie van rechtswege lid is van de raad van bestuur, terwijl in de inleidende zin van het artikel in kwestie staat dat de tien leden van de raad van bestuur door de Koning worden benoemd. Dat is contradictorisch. Teneinde deze contradictie op te heffen, wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Art. 17. Het Zilverfonds wordt bestuurd door een raad van bestuur, bestaande uit 10 leden, van wie er 9 als volgt door de Koning worden benoemd :

1° (...);

2° (...);

3° (...).

.../...

De administrateur-generaal van de Thesaurie is van rechtswege lid van de raad van bestuur en vervult de functie van gedelegeerd bestuurder van het Zilverfonds.".

Artikel 18

Als het de bedoeling van de steller van het voorontwerp is te bepalen dat de bestuurders alleen om welbepaalde redenen kunnen worden afgezet - en niet ad nutum - dient de tekst in die zin te worden aangevuld.

Artikelen 19 en 20

Er wordt verwezen naar de opmerking over hoofdstuk III, punt 2.

Artikel 21

Er wordt verwezen naar algemene opmerking nr. 1.

Artikel 25

Dit artikel zou beter als volgt worden gesteld :

"Art. 25. Het Zilverfonds kan vanaf het jaar 2010 uitgaven verrichten op voorwaarde dat de verhouding tussen de overheidsschuld en het bruto binnenlands product op die datum lager is dan zestig percent.".

Het woord "schuldgraad", dat in het voorontwerp van wet wordt gebruikt, behoort te worden vervangen door de woorden "de verhouding tussen de overheidsschuld en het bruto binnenlands product", aangezien deze woorden voorkomen in artikel 104 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en in het daarbij gevoegde Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 28 van het voorontwerp van wet.

Artikel 28

Wat het tweede streepje betreft, lijkt de regel dat de activa waarin de reserves van het Zilverfonds belegd zijn, bij de berekening van de overheidsschuld in mindering mogen worden gebracht van de bruto-overheidsschuld, voort te vloeien uit de definitie van de "overheidsschuld" zoals die voorkomt in artikel 1, lid 5, van verordening (EG) nr. 3605/93 van de Raad van 22 november 1993 betreffende de toepassing van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten, gewijzigd bij verordening (EG) nr. 475/2000 van 28 februari 2000. Volgens die bepaling is de "overheidsschuld" immers "de nominale waarde van alle aan het einde van het jaar uitstaande bruto-verplichtingen van de sector «overheid» (S.13), met uitzondering van de verplichtingen waarvan de corresponderende financiële activa door de sector «overheid» (S.13) worden aangehouden.".

Als dat inderdaad zo is, behoort dat vereiste, dat uit het gemeenschapsrecht voortvloeit en dat rechtstreeks van toepassing is in de Belgische rechtsorde, niet in het voorontwerp van wet te worden herhaald.

Artikel 29

Er wordt verwezen naar de opmerking betreffende hoofdstuk III, punt 3.

Artikel 30

Artikel 30 van het voorontwerp van wet luidt als volgt :

> "Het Zilverfonds beschikt over een krediet om de werkingskosten te dekken. Dit krediet wordt ingeschreven in de Algemene Uitgavenbegroting.".

Deze bepaling is onverenigbaar met artikel 14 van het voorontwerp van wet, waarbij het Zilverfonds rechtspersoonlijkheid wordt toegekend, welke rechtspersoonlijkheid uiteraard niet samenvalt met die van de Staat. Het beschikken over juridische handelingsbekwaamheid en een eigen vermogen zijn de kenmerkende eigenschappen van de rechtspersoonlijkheid. Daaruit volgt dat de noodzakelijke middelen die dienen om de werking van dat Fonds te garanderen geen ter beschikking gesteld "krediet" kunnen zijn, zoals wel de regel is voor de overheidsbesturen en de overige staatsdiensten. De financiële middelen die noodzakelijk zijn voor de werking van het Fonds moeten ter beschikking van dat Fonds worden gesteld door de storting van een bedrag ten

laste van een activiteitenprogramma van de algemene uitgavenbegroting of moeten bestaan uit een voorheffing die het Fonds gemachtigd wordt uit te voeren op de financiële winsten die het zal maken.

Artikel 31

Er wordt verwezen naar de opmerking over hoofdstuk III, punt 1.

SLOTOPMERKINGEN

1. De Franse tekst van het voorontwerp van wet bevat verscheidene grammaticale en syntactische onvolmaaktheden, die door de steller van het voorontwerp moeten worden weggewerkt.

2. Eveneens in de Franse tekst behoort "Chapitre premier" te worden geschreven in plaats van "chapitre I".

3. In artikel 2, onderdeel 2°, van het voorontwerp van wet dienen de woorden "van dit artikel" als overbodig te vervallen.

4. In de ontworpen tekst worden te vaak hoofdletters gebezigd. Zo schrijve men bijvoorbeeld :

- in de Franse lezing van het voorontwerp "note sur le vieillissement" in plaats van "Note sur le Vieillissement (9);

- "studiecommissie voor de vergrijzing" in plaats van "Studiecommissie voor de Vergrijzing";

- "jaarlijks advies van de afdeling «Financieringsbehoeften van de overheid» van de Hoge raad van Financiën" in plaats van "jaarlijks advies van de afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid van de Hoge raad van Financiën";

- "algemene toelichting bij de begroting" in plaats van "Algemene Toelichting bij de begroting";

- "raad van bestuur" in plaats van "Raad van Bestuur".

5. In de regel wordt de onvoltooid tegenwoordige tijd gebruikt, niet de onvoltooid toekomende tijd.

6. Het gebruik van de werkwoorden "moeten" en "dienen te" behoort te worden vermeden.

---

(9) Men schrijve overigens "note sur le vieillissement" in plaats van "Note de Vieillissement" in de Franse lezing van het ontworpen artikel 2.

7. In de artikelen 8, 11 en 28 van het voorontwerp van wet dienen de streepjes te worden vervangen door een onderverdeling in 1°, 2°, enz.

8. In artikel 15 is het beter te schrijven "tot doel reserves aan te leggen teneinde het mogelijk te maken om in de periode van 2010 tot 2030 de extra-uitgaven van de diverse ... te doen.".

9. In artikel 16 is het beter om de overbodige woorden ", zoals bedoeld in afdeling 3 van dit hoofdstuk" en ", zoals bedoeld in afdeling 4 van dit hoofdstuk" te schrappen.

10. In artikel 26 behoort te worden geschreven :

- in de eerste zin : "... bij wege van een tussen het Zilverfonds en de Minister van Financiën te sluiten overeenkomst";

- in de tweede zin : "In dat geval ontvangt het Fonds ...".

11. Ook de Nederlandse tekst van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Bij wijze van voorbeeld worden, onder voorbehoud van de inhoudelijke opmerkingen, hierna enige tekstvoorstellen gedaan :

- In het opschrift schrijve men : ... tot waarborging van een voortdurende ...";

- In de aanhef behoort "Op de voordracht van ..." te worden geschreven;

- In artikel 2, onderdeel 1°, schrijve men "..., in het bijzonder die verbonden aan ...";

- In artikel 7, eerste lid, tweede zin, is het beter te schrijven : "... dient ... een raming te bevatten van ...";

- In artikel 8, eerste streepje, dient de constructie "impact ... op" te worden vervangen door de constructie "gevolgen ... voor";

- In artikel 24, eerste lid, schrijve men "Op basis van de aanbevelingen ... bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad ...";

- In artikel 24, tweede lid, dienen de woorden "de stortingskalender" te worden vervangen door de woorden "het tijdschema voor de storting";

- In artikel 31 schrijve men "bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad" in plaats van "bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit".

- Artikel 34 dient als volgt te worden gesteld : "Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari 2001.".

---

| | | |
|---|---|---|
| La chambre était composée de | | De kamer was samengesteld uit |
| Messieurs<br>de Heren | R. ANDERSEN, | président de chambre,<br>kamervoorzitter, |
| | P. LIENARDY,<br>P. VANDERNOOT, | conseillers d'Etat,<br>staatsraden, |
| | J.-M. FAVRESSE, | assesseur de la section de législation,<br>assessor van de afdeling wetgeving, |
| Madame<br>Mevrouw | C. GIGOT, | greffier,<br>griffier. |

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BROUWERS, referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN