RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 79.316/1-2-3-16
van 8 mei 2026

over

amendementen op een ontwerp van ‘programmawet’
(*Parl.St*. Kamer 2025-26, nr. 56-1378/35)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 79.316/1-2-3-16
du 8 mai 2026

sur

des amendements à un projet de ‘loi-programme’
(*Doc. parl*., Chambre, 2025-2026, n° 56-1378/35)

‡LW-AIF[PCBAG-HJDBGYX‡

Op 30 april 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over amendementen op een ontwerp van 'programmawet' (*Parl.St*. Kamer 2025-26, nr. 56-1378/35).

De amendementen nrs.130 tot 132 en 137 zijn door de eerste kamer onderzocht op 5 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd en Tina COEN, auditeur

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

Amendement nr. 129 is door de tweede kamer onderzocht op 6 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, voorzitter, Luc DONNAY, kamervoorzitter, Anne-Stéphanie RENSON, staatsraad, Philippe DE BRUYCKER, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

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

De amendementen nrs. 120, 133, 134 en 138 tot 148 zijn door de derde kamer onderzocht op 6 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur, en Allan MAGEROTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Elly VAN DE VELDE.

De amendementen nrs. 121 tot 128, 135 en 136 zijn door de zestiende kamer onderzocht op 7 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 mei 2026.

*

‡LW-AIF[PCBAG-HJDBGYX‡

Le 30 avril 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables, sur des amendements à un projet de 'loi-programme' (*Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-1378/35).

Les amendements n^os^ 130 à 132 et 137 ont été examinés par la première chambre le 5 mai 2026. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Les rapports ont été présentés par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section et Tina COEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LEFRANC, président de chambre.

L'amendement n^o^ 129 a été examiné par la deuxième chambre le 6 mai 2026. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, président, Luc DONNAY, président de chambre, Anne-Stéphanie RENSON, conseillère d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

Les amendements n^os^ 120, 133, 134 et 138 à 148 ont été examinés par la troisième chambre le 6 mai 2026. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Les rapports ont été présentés par Githa SCHEPPERS, premier auditeur, et Allan MAGEROTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Elly VAN DE VELDE.

Les amendements n^os^ 121 à 128, 135 et 136 ont été examinés par la seizième chambre le 7 mai 2026. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre, Toon MOONEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurens LAVRYSEN, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 mai 2026.

‡LW-AIF[PCBAG-HJDBGYX‡

ONTVANKELIJKHEID

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan. In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

> "Wat de motivering van de spoedeisendheid betreft, wordt erop gewezen dat het ontwerp van programmawet tal van maatregelen bevat die noodzakelijk zijn in het raam van het behalen van de begrotingsdoelstellingen van de regering en bijgevolg geen uitstel dulden.
>
> Ik herinner er ook aan dat aan het ontwerp reeds de hoogdringendheid werd verleend tijdens de plenaire vergadering van 26 februari 2026 met toepassing van artikel 51 van het Reglement van de Kamer. De regering wees toen op het budgettaire rendement dat gerealiseerd moet worden. De regering vroeg om het ontwerp van programmawet met de hoogste urgentie te behandelen gelet op de dringende noodzaak om die maatregelen tijdig te implementeren en op de aanzienlijke budgettaire impact die zij zullen hebben (zie plenaire vergadering van 26 februari 2026, CRIV 56 PLEN 095, 104).
>
> De amendementen waarover het advies wordt gevraagd, bevatten zowel inhoudelijke wijzigingen als wijzigingen die de voorziene inwerkingtreding van het ontwerp beïnvloeden. Wat deze amendementen betreft, blijft ook hier de urgentie omtrent de bespreking ervan gelden: rekening houdend met de initiële (begrotings)doelstellingen van de regering is het van belang om de bespreking hiervan zo snel mogelijk te kunnen verderzetten teneinde snel een uiteindelijke beslissing van de Kamer omtrent hun verder gevolg te kunnen hebben."

2. Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een "bijzondere" motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

3. Zoals de algemene vergadering van afdeling Wetgeving van de Raad van State ten aanzien van het eerdere voorontwerp van programmawet heeft opgemerkt, kan de spoedeisendheid voor een dergelijk voorontwerp "slechts (…) worden aanvaard voor maatregelen die kennelijk noodzakelijk zijn in het raam van het behalen van de begrotingsdoelstellingen"[1]. Er is geen reden om, wat amendementen op een ontwerp van programmawet betreft, daar anders over te oordelen. Ook artikel 72.4 van het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers schrijft voor dat "[o]ntwerpen van programmawet of andere wetsontwerpen houdende diverse bepalingen ter uitvoering van de begroting of de aanpassingen ervan (…) alleen bepalingen [mogen] bevatten die duidelijk verband houden met het budgettaire oogmerk". Dat geldt ook voor amendementen op een

[1] Adv.RvS 77.652/AV van 23 april 2025 over een voorontwerp van 'Programmawet', opmerking 4.

‡LW-AIF[PCBAG-HJDBGYX‡

programmawet, die overeenkomstig artikel 90.1 van het reglement "rechtstreeks verband [moeten] houden met het precieze onderwerp of met het artikel van het wetsontwerp of voorstel, waarvan zij de wijziging beogen".[2] In het licht daarvan kan de spoedeisendheid dan ook slechts worden aanvaard voor amendementen die bepalingen beogen te amenderen van het in commissie aanvaarde ontwerp van programmawet of nieuwe bepalingen invoegen die een nauwe band vertonen met de begroting voor het jaar 2026.

Voor een aantal amendementen wordt die nauwe band evenwel niet of onvoldoende duidelijk aangetoond, of vormt de door deze amendementen voorgestelde regeling geen dermate logisch en noodzakelijk verlengstuk van het ontwerp van programmawet, dat zij niet als een apart wetsvoorstel zou kunnen worden behandeld of dat het ontwerp geen doorgang zou kunnen vinden zonder de voorgestelde amendementen.

4. In het licht daarvan is de adviesaanvraag onontvankelijk wat betreft amendement nr. 137, dat ertoe strekt om "hoogdringende en tijdelijke bepalingen inzake de prijzen van motorbrandstoffen en huisbrandolie" in te voegen. Voor dit amendement wordt die nauwe band met de begroting immers niet aangetoond. Evenmin vormt de door dit amendement voorgestelde regeling een dermate logisch en noodzakelijk verlengstuk van het ontwerp van programmawet dat het niet als een apart wetsvoorstel zou kunnen worden behandeld of dat het ontwerp geen doorgang zou kunnen vinden zonder het voorgestelde amendement.[3]

5. Hetzelfde geldt voor de amendementen nrs. 138 tot 148, die ertoe strekken "werknemers financieel [te] ondersteunen in hun woon-werkverkeer nu de brandstofkosten zijn toegenomen ten gevolge van het conflict in het Midden Oosten". De in de adviesaanvraag aangehaalde motivering bevat geen pertinente en voldoende concrete gegevens die het aannemelijk maken dat de voorgestelde regeling dermate spoedeisend is in het raam van de begrotingsdoelstelling dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op een aanvraag om een advies binnen vijf werkdagen.[4-5]

*

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de

[2] *Cf.* adv.RvS 79.166/1-3-16 van 13 april 2026 over amendementen op een ontwerp van 'programmawet', *Parl.St*. Kamer 2025-26, nr. 56-1378/29, nr. 56-1378/31, nr. 56-1378/2, nr. 56-1378/4 en nr. 56-1378/19, opmerking 3.

[3] Op 30 april 2026, dezelfde datum als die waarop voor de amendementen op het ontwerp van programmawet om spoedadvies op vijf werkdagen is verzocht, werd overigens om advies op dertig dagen verzocht (adviesaanvraag 79.309) over een voorstel van wet 'teneinde de maximumprijs voor motorbrandstof en huisbrandolie te blokkeren' (*Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1452/1). Inhoudelijk luidt dit wetsvoorstel identiek aan amendement nr. 137.

[4] Vgl. adv.RvS 73.710/3 van 2 juni 2023 over amendementen op een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 31 juli 2023 'houdende diverse fiscale bepalingen', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/73710.pdf, opmerking 2.

[5] Overigens valt het te betreuren dat niet tijdig werd geantwoord op de vragen die door het auditoraat aan de gemachtigden zijn gesteld.

‡LW-AIF[PCBAG-HJDBGYX‡

steller van de handeling, van de rechtsgrond[6], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

Amendement nr. 120

Het om advies voorgelegde amendement nr. 120 strekt tot het uitstellen van de inwerkingtreding van de wijzigingen aan de accijnstarieven tot 1 augustus 2026.

Dat amendement moet, vooraleer het kan worden aangenomen, op grond van de gecoördineerde overeenkomst van 25 juli 1921 'tot oprichting van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU)' het voorwerp uitmaken van een verplicht advies van de BLEU Douaneraad (artikel 16, § 2, van die overeenkomst) en van een overleg van het Comité van Ministers van de BLEU (artikelen 4 en 5 van die overeenkomst).[7]

Amendementen nrs. 121-128

Bij de amendementen nrs. 121 tot 128 worden de thans voorgenomen twee loonmatigingsperiodes in de hoofdstukken 1 tot 3 van titel 3 'Maatregelen met betrekking tot de index' van het ontwerp van programmawet vervangen door één matigingsperiode.[8] De overige hoofdstukken van deze titel, die maatregelen bevatten tot beperking van de indexering inzake pensioenen (hoofdstuk 4) en tot tijdelijke beperking van de indexering van sociale uitkeringen (hoofdstukken 5 en 6) blijven voorzien in twee matigingsperiodes.

De vraag rijst of dat de bedoeling is van de indieners en of dat verenigbaar is met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie. Dat moet tijdens de parlementaire behandeling worden verduidelijkt. In voorkomend geval moet voor dat verschil in behandeling een redelijke verantwoording worden geboden.

Amendement nr. 129

Dit amendement geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

[6] Aangezien het om amendementen op een wetontwerp gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[7] Vgl. adv.RvS 79.166/1-3-16 van 13 april 2026 over amendementen op een ontwerp van 'programmawet', *Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1378/32, opmerking 2 bij de vormvereisten.

[8] Daartoe dienen overigens ook de woorden "eerste" en "eerste en tweede" te worden weggelaten uit artikel 59, § 6, van het ontwerp, respectievelijk uit het opschrift van hoofdstuk 2. Het woord "betrokken" dient ook te worden weggelaten uit artikel 64, 6°, van het ontwerp.

‡LW-AIF[PCBAG-HJDBGYX‡

Amendementen nrs. 130 tot 132

1. De amendementen nrs. 130 tot 132 strekken tot wijziging van de artikelen 144, 147 en 148 van het ontwerp van programmawet die beogen in rubriek 25-7 van de tabel gevoegd bij de organieke wet van 27 december 1990 'houdende oprichting van begrotingsfondsen' een aantal wijzigingen door te voeren onder de titel "Aard van de toegewezen ontvangsten" en de titel "Aard van de toegestane uitgaven". Die rubriek heeft betrekking op het Fonds bestemd voor de financiering van het federale beleid ter reductie van de emissies van broeikasgassen. Dit is een zogenaamd begrotingsfonds.

Concreet worden de verwijzingen naar "Verordening (EU) 2023/956 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie" vervangen door verwijzingen naar "Verordening (EU) 2025/2083 van het Europees Parlement en de Raad van 8 oktober 2025 tot wijziging van Verordening (EU) 2023/956 wat betreft de vereenvoudiging en versterking van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie".

Deze amendementen strekken er volgens hun verantwoording toe te verwijzen naar de meest recente vigerende Europese wetgeving inzake het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM).

2. Verordening (EU) 2025/2083 van het Europees Parlement en de Raad van 8 oktober 2025 'tot wijziging van Verordening (EU) 2023/956 wat betreft de vereenvoudiging en versterking van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie' is een wijzigingsverordening van verordening (EU) 2023/956, die overigens slechts beperkte wijzigingen aanbrengt in laatstgenoemde verordening.

De artikelen 144, 147 en 148 van het ontwerp van programmawet verwijzen naar basisverordening (EU) 2023/956. Dit betreft een dynamische verwijzing zodat latere wijzigingen van die verordening automatisch doorwerken in de interne regelgeving. De verwijzing naar die basisverordening[9] wordt geacht latere wijzigingen, zoals de aanpassingen bij verordening (EU) 2025/2083, automatisch te omvatten. Bovendien zou de vervanging van de verwijzing naar verordening (EU) 2023/956 tot gevolg hebben dat in het geheel niet meer wordt verwezen naar de basisverordening. Bijgevolg kunnen de amendementen nrs. 130 tot 132 geen doorgang vinden.

Amendementen nr. 133

Dit amendement geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

[9] Op grond van artikel 288, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is een verordening verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

‡LW-AIF[PCBAG-HJDBGYX‡

Amendement nr. 134

Met amendement nr. 134 willen de indieners ervan tegemoetkomen aan de opmerkingen die de Raad van State heeft geformuleerd bij amendement nr. 106 in advies 79.244/1-3-4-16 van 24 april 2026.[10] Ter wille van de rechtszekerheid kan daarbij worden opgemerkt dat het raadzaam is om in de tekst zelf van het ontworpen artikel 183/2, eerste en tweede lid, van het Wetboek diverse rechten en taksen te verduidelijken dat het om een "administratieve" geldboete gaat, veeleer dan enkel in de verantwoording bij het eerstgenoemde amendement.

Amendement nr. 135

Het bij amendement nr. 135 ontworpen artikel 56 van het ontwerp van programmawet voorziet erin dat een wettelijke of reglementaire bepaling die ertoe strekt de manier te wijzigen waarop de lonen worden gekoppeld aan een indexeringsmechanisme slechts kan worden aangenomen na eensluidend advies of op voorstel van de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.

Een dergelijke werkwijze, die niet beperkt is tot de verplichting om een niet-bindend advies te vragen, betekent dat de bevoegdheidsuitoefening door de wetgevende of uitvoerende macht afhankelijk wordt gemaakt van de eensluidende tussenkomst of het initiatief van de voormelde organen. Dat is niet verenigbaar met artikel 33, tweede lid, van de Grondwet, dat vereist dat alle machten "worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald". Het amendement kan dus geen doorgang vinden.

Amendement nr. 136

1. Het bij amendement nr. 136 ontworpen artikel 88/1 van het ontwerp van programmawet regelt de situatie van werknemers en werkgevers voor wie geen automatische loonindexering van toepassing is. Het toepassingsgebied van de regeling wordt gekoppeld aan dat van het koninklijk besluit van 24 december 1993 'ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen'.

Aangezien de ontworpen maatregel naar luid van de tekst ervan in ieder geval slechts toepasbaar is op werkgevers die onder een paritair (sub)comité ressorteren, lijkt het coherenter om het toepassingsgebied te koppelen aan het toepassingsgebied van de wet van 5 december 1968 'betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités'.

2. Teneinde de toepasbaarheid te verzekeren van het indexeringsmechanisme dat is opgenomen in het ontworpen artikel 88/1, § 2, van het ontwerp van programmawet, dient verduidelijkt te worden aan welk aanvangsindexcijfer dit mechanisme wordt gekoppeld.

[10] Adv.RvS 79.244/1-3-4-16 van 24 april 2026 over amendementen op een ontwerp van 'programmawet', *Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1378/34, 12-13.

‡LW-AIF[PCBAG-HJDBGYX‡

3. In het ontworpen artikel 88/1, § 2, van het ontwerp van programmawet is de zinsnede "door de afgevlakte gezondheidsindex, zoals gedefinieerd in de wet van 23 april 2015 tot verbetering van de werkgelegenheid," overbodig. Artikel 3*bis* van koninklijk besluit van 24 december 1993, dat door de wet van 23 april 2015 'tot verbetering van de werkgelegenheid' werd ingevoegd, bepaalt immers reeds dat de afgevlakte gezondheidsindex in aanmerking moet worden genomen voor de lonen die in een koppeling aan een prijsindex voorzien.[11] Ze wordt dus het best weggelaten.

Amendement nr. 137

De adviesaanvraag over dit amendement is onontvankelijk (zie opmerking 4 bij de ontvankelijkheid).

Amendementen nrs. 138 tot 148

De adviesaanvraag over deze amendementen is onontvankelijk (zie opmerking 5 bij de ontvankelijkheid).

*

[11] Het is in elk geval niet zinvol om voor de definitie te verwijzen naar de wet van 23 april 2015, nu artikel 2 van die wet de definitie bij wijze van wijzigingsbepaling heeft ingevoegd in het koninklijk besluit van 24 december 1993. Er zou dan naar artikel 2 het koninklijk besluit van 24 december 1993 zelf verwezen moeten worden.

‡LW-AIF[PCBAG-HJDBGYX‡

RECEVABILITÉ

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent. En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

> « En ce qui concerne la motivation de la demande d'urgence, il est signalé que le projet de loi-programme contient de nombreuses mesures nécessaires dans le cadre de la réalisation des objectifs budgétaires du gouvernement et qui, par conséquent, ne peuvent souffrir aucun retard.
>
> Je rappelle également que l'urgence a déjà été accordée au projet lors de la session plénière du 26 février 2026 en application de l'article 51 du Règlement de la Chambre. À cette occasion, le gouvernement avait souligné le rendement budgétaire qu'il faudrait réaliser. Le gouvernement a demandé que le projet de loi-programme soit traité avec la plus grande urgence compte tenu de la nécessité impérieuse d'implémenter ces mesures à temps et de l'impact budgétaire significatif qu'elles auront (cf. séance plénière du 26 février 2026, CRIV 56 PLEN 095, 104).
>
> Les amendements sur lesquels l'avis est demandé contiennent à la fois des modifications de fond et des modifications qui affectent l'entrée en vigueur du projet prévue. En ce qui concerne ces amendements, l'urgence relative à leur discussion reste valable: compte tenu des objectifs (budgétaires) initiaux du gouvernement, il est impératif de pouvoir en entamer la discussion aussi vite que possible de manière à ce que la Chambre puisse prendre une décision finale sur la suite à leur donner ».

2. En exigeant que les demandes d'avis dans les cinq jours ouvrables soient « spécialement » motivées, le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, ne soit sollicité qu'exceptionnellement. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, de ces lois (avis à communiquer dans un délai de trente jours).

3. Ainsi que l'a observé l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État à propos de l'avant-projet antérieur de loi-programme, l'urgence dans le cas d'un tel avant-projet « ne peut être admise que pour des mesures qui sont manifestement nécessaires dans le cadre de la réalisation des objectifs budgétaires »[1] Rien ne justifie une autre conclusion, en ce qui concerne des amendements à un projet de loi-programme. L'article 72.4 du règlement de la Chambre des représentants prescrit également que « [l]es projets de loi-programme ou les autres projets de loi contenant diverses dispositions d'exécution du budget ou d'ajustements de celui-ci ne peuvent comporter que des dispositions présentant un lien manifeste avec l'objectif budgétaire ». Il en va de même pour des amendements à une loi-programme qui, conformément à l'article 90.1 du règlement, « doivent s'appliquer effectivement à l'objet précis ou à l'article du

[1] Avis C.E. 77.652/AG du 23 avril 2025 sur un avant-projet de 'Loi-programme', observation 4.

‡LW-AIF[PCBAG-HJDBGYX‡

projet ou de la proposition qu'ils tendent à modifier » [2]. À la lumière de ce qui précède, l'urgence ne peut dès lors être admise que pour les amendements visant à amender des dispositions du projet de loi-programme accepté en commission ou à insérer des nouvelles dispositions étroitement liées au budget de l'année 2026.

Pour un certain nombre d'amendements, ce lien étroit n'est toutefois pas clairement établi ou ne l'est pas suffisamment ou le régime proposé par ces amendements ne s'inscrit pas à ce point dans le prolongement logique et nécessaire du projet de loi-programme (ci-après : le projet) qu'il ne pourrait être traité sous la forme d'une proposition de loi distincte ou que le projet ne pourrait se concrétiser sans les amendements proposés.

4. Au regard de ce qui précède, la demande d'avis est irrecevable en ce qui concerne l'amendement n° 137, qui vise à insérer des « dispositions urgentes et temporaires en matière de prix des carburants et du mazout de chauffage ». En effet, ce lien étroit avec le budget n'est pas établi pour cet amendement. Le dispositif proposé par ce dernier ne s'inscrit pas non plus à ce point dans le prolongement logique et nécessaire du projet de loi-programme qu'il ne pourrait être traité sous la forme d'une proposition de loi distincte ou que le projet ne pourrait se concrétiser sans l'amendement proposé [3].

5. Il en va de même des amendements n^{os} 138 à 148, qui visent « à soutenir financièrement les travailleurs dans leurs déplacements domicile-lieu de travail, alors que les coûts du carburant ont fortement augmenté suite au conflit au Moyen-Orient ». La motivation invoquée dans la demande d'avis ne comporte pas d'éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que le dispositif proposé soit à ce point urgent dans le cadre de l'objectif budgétaire qu'il faille nécessairement recourir à une demande d'avis dans les cinq jours ouvrables [4-5].

*

[2] *Cf.* avis C.E. 79.166/1-3-16 du 13 avril 2026 sur des amendements à un projet de 'loi-programme', *Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-1378/29, n° 56-1378/31, n° 56-1378/2, n° 56-1378/4 et n° 56-1378/19, observation 3.

[3] Le 30 avril 2026, la même date que celle à laquelle une demande d'avis dans les cinq jours ouvrables a été introduite pour les amendements au projet de loi-programme, une demande d'avis dans les trente jours (demande d'avis 79.309) a été introduite concernant une proposition de loi 'visant à bloquer le prix maximum des carburants et du mazout de chauffage' (*Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-1452/1). Sur le fond, cette proposition de loi est identique à l'amendement n° 137.

[4] Comparer avec l'avis C.E. 73.710/3 du 2 juin 2023 sur des amendements au projet devenu la loi du 31 juillet 2023 'portant des dispositions fiscales diverses', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/73710.pdf, observation 2.

[5] On peut au demeurant déplorer que les questions posées aux délégués par l'auditorat n'aient pas reçu de réponse en temps utile.

‡LW-AIF[PCBAG-HJDBGYX‡

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique [6] et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement n° 120

L'amendement n° 120, soumis pour avis, vise à reporter au 1er août 2026 l'entrée en vigueur des modifications des taux d'accises.

Avant de pouvoir être adopté, cet amendement devra faire l'objet, sur la base de la Convention coordonnée du 25 juillet 1921 'instituant l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL)', d'un avis obligatoire du Conseil des Douanes de l'UEBL (article 16, § 2, de cette convention) et d'une concertation du Comité de Ministres de l'UEBL (articles 4 et 5 de cette convention) [7].

Amendements nos 121-128

Les amendements nos 121 à 128 remplacent les deux périodes de modération salariale présentement envisagées dans les chapitres 1er à 3 du titre 3 'Mesures relatives à l'index' du projet de loi-programme par une seule période de modération [8]. Les autres chapitres de ce titre, qui contiennent des mesures visant à limiter l'indexation en matière de pensions (chapitre 4) et à limiter temporairement l'indexation des prestations sociales (chapitres 5 et 6) continuent de prévoir deux périodes de modération.

La question se pose de savoir si telle est bien l'intention des auteurs et si cela peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. Il conviendra de le préciser dans le cadre des travaux préparatoires. Le cas échéant, cette différence de traitement devra être raisonnablement justifiée.

Amendement n° 129

Cet amendement ne donne lieu à aucune observation.

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

[7] Comparer avec l'avis C.E. 79.166/1-3-16 du 13 avril 2026 sur des amendements à un projet de 'loi-programme', *Doc. parl.*, Chambre, 2025-26, n° 56-1378/32, observation 2 relative aux formalités.

[8] À cet effet, on omettra d'ailleurs également les mots « première » et « première et la deuxième » de l'article 59, § 6, du projet, respectivement de l'intitulé du chapitre 2. On omettra également le mot « concernée » de l'article 64, 6°, du projet.

‡LW-AIF[PCBAG-HJDBGYX‡

Amendements n^os^ 130 à 132

1. Les amendements n^os^ 130 à 132 ont pour objet de modifier les articles 144, 147 et 148 du projet de loi-programme qui visent à apporter un certain nombre de modifications dans la rubrique 25-7 du tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 'créant des fonds budgétaires' sous les titres « Nature des recettes affectées » et « Nature des dépenses autorisées ». Cette rubrique concerne le Fonds destiné au financement de la politique fédérale de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il s'agit d'un fonds dit budgétaire.

Concrètement, les références au « règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières » sont remplacées par des références au « règlement (UE) 2025/2083 du Parlement européen et du Conseil du 8 octobre 2025 modifiant le règlement (UE) 2023/956 en ce qui concerne la simplification et le renforcement du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ».

Selon leur justification, ces amendements visent à faire référence à la législation européenne en vigueur la plus récente concernant le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF).

2. Le règlement (UE) 2025/2083 du Parlement européen et du Conseil du 8 octobre 2025 'modifiant le règlement (UE) 2023/956 en ce qui concerne la simplification et le renforcement du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières' est un règlement modificatif du règlement (UE) 2023/956, qui n'apporte d'ailleurs que des modifications limitées à ce dernier règlement.

Les articles 144, 147 et 148 du projet de loi-programme font référence au règlement de base (UE) 2023/956. Il s'agit d'une référence dynamique, de sorte que toute modification ultérieure de ce règlement se répercutera automatiquement dans la réglementation interne. La référence à ce règlement de base [9] est réputée englober automatiquement les modifications ultérieures, telles les adaptations apportées par le règlement (UE) 2025/2083. En outre, le remplacement de la référence au règlement (UE) 2023/956 aurait pour effet qu'il ne serait plus du tout fait référence au règlement de base. Par conséquent, les amendements n^os^ 130 à 132 ne peuvent se concrétiser.

Amendement n° 133

Cet amendement ne donne lieu à aucune observation.

Amendement n° 134

Avec l'amendement n° 134, ses auteurs entendent répondre aux observations formulées par le Conseil d'État sur l'amendement n° 106 dans l'avis 79.244/1-3-4-16 du

[9] Conformément à l'article 288, deuxième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un règlement est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre.

‡LW-AIF[PCBAG-HJDBGYX‡

24 avril 2026 [10]. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, on peut observer à cet égard qu'il est recommandé de préciser dans le texte même de l'article 183/2, alinéas 1er et 2, en projet, du Code des droits et taxes divers qu'il s'agit d'une amende « administrative », plutôt que de le faire uniquement dans la justification de l'amendement cité en premier.

Amendement n° 135

L'article 56 du projet de loi-programme, en projet à l'amendement n° 135, prévoit que toute disposition légale ou réglementaire qui tend à modifier la manière dont les salaires sont rattachés à un mécanisme d'indexation, ne peut être adoptée qu'après avis conforme ou sur proposition du Conseil national du Travail et du Conseil central de l'Économie.

Un tel procédé, qui n'est pas limité à l'obligation de demander un avis non contraignant, signifie que l'exercice des compétences par le pouvoir législatif ou exécutif est subordonné à l'intervention conforme ou à l'initiative des organes précités. Ce procédé n'est pas compatible avec l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, qui exige que tous les pouvoirs « so[ie]nt exercés de la manière établie par la Constitution ». L'amendement ne peut donc se concrétiser.

Amendement n° 136

1. L'article 88/1 du projet de loi-programme, en projet à l'amendement n° 136, règle la situation des travailleurs et des employeurs auxquels aucune indexation automatique des salaires ne s'applique. Le champ d'application du régime est lié à celui de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 'portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays'.

Dès lors que la mesure en projet, aux termes de son libellé, n'est en tout état de cause applicable qu'aux employeurs qui ressortissent à une (sous-)commission paritaire, il semble plus cohérent de lier le champ d'application à celui de la loi du 5 décembre 1968 'sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires'.

2. Afin d'assurer l'applicabilité du mécanisme d'indexation figurant à l'article 88/1, § 2, en projet, du projet de loi-programme, il convient de préciser l'indice de départ auquel ce mécanisme sera lié.

3. À l'article 88/1, § 2, en projet, du projet de loi-programme, le membre de phrase « …l'indice-santé lissé, tel qu'il est défini dans la loi du 23 avril 2015 concernant la promotion de l'emploi » est superflu et il y a lieu d'écrire dans le texte français « … sont adaptées lorsque l'indice-pivot est atteint ». En effet, l'article 3*bis* de la loi du 24 décembre 1993, inséré par la loi du 23 avril 2015 'concernant la promotion de l'emploi', dispose déjà qu'il doit être tenu compte de

[10] Avis C.E. 79.244/1-3-4-16 du 24 avril 2026 sur des amendements à un projet de 'loi-programme', *Doc. parl.*, Chambre, 2025-26, n° 56-1378/34, pp. 12-13.

‡LW-AIF[PCBAG-HJDBGYX‡

l'indice santé lissé pour les rémunérations qui prévoient une liaison à un indice des prix [11]. Il serait donc préférable de l'omettre.

Amendement n° 137

La demande d'avis sur cet amendement est irrecevable(voir l'observation 4 relative à la recevabilité).

Amendements nos 138 à 148

La demande d'avis sur ces amendements est irrecevable (voir l'observation 5 relative à la recevabilité).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Pierre LEFRANC

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Bernard BLERO

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jeroen VAN NIEUWENHOVE

[11] Il n'est en tout état de cause pas judicieux, pour la définition, de viser la loi du 23 avril 2015, dès lors que l'article 2 de cette loi a inséré la définition dans l'arrêté royal du 24 décembre 1993 par la voie d'une disposition modificative. Il faudrait lors faire référence à l'article 2 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 même.

‡LW-AIF[PCBAG-HJDBGYX‡

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

Wim GEURTS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT

Wouter PAS

‡LW-AIF[PCBAG-HJDBGYX‡