CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 79.849/2/V
du 7 septembre 2026

sur

un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 79.849/2/V
van 7 september 2026

over

een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof'

#LW-BAJ[IEFAI-HJIEJVT‡

Le 17 juillet 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, chargé de la Simplification administrative à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit [*] jusqu'au 4 septembre 2026 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 7 septembre 2026. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Michèle BELMESSIERI, conseillères d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 septembre 2026.

*

Op 17 juli 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Begroting, belast met Administratieve Vereenvoudiging verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege[*] verlengd tot 4 september 2026 een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 7 september 2026. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Michèle BELMESSIERI, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 september 2026.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

#LW-BAJIEFAI-HJIEJVT#

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ‡ ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. L'article 2 de l'avant-projet vise à remplacer l'article 5 de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes', en supprimant la délégation au Roi d'établir, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis des gouvernements des communautés et régions, un plan comptable normalisé sur la base duquel les communautés et régions doivent établir leur comptabilité générale. Le plan comptable normalisé que le Roi est habilité à fixer en vertu de cette disposition fait partie intégrante des dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des communautés et régions que l'autorité fédérale est tenue de déterminer en vertu de l'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions'. Comme il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 janvier 1989, l'intention du législateur est de confier à l'autorité fédérale une compétence pour définir les règles générales applicables aux budgets et à la comptabilité des communautés et régions, tout en permettant aux communautés et régions de compléter ce cadre par des dispositions spécifiques [1].

Le système ainsi conçu par le législateur spécial vise à garantir l'unicité nécessaire des règles et principes de base de la comptabilité publique au sein de l'État fédéral. Une telle unicité s'impose par ailleurs pour permettre à la Belgique de respecter les exigences européennes en matière budgétaire et comptable dans le cadre du Système Européen des comptes nationaux (SEC 2010). À cet égard, comme la section de législation l'a observé dans l'avis 76.236/4 [2], « l'autorité fédérale est, aux termes de l'article 3 du Protocole (n° 12) 'sur la procédure concernant les déficits excessifs', la première responsable du respect des engagements budgétaires de la Belgique au regard de l'article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [3] ».

Le commentaire de l'article gagnerait dès lors à rappeler que la délégation au Roi prévue par l'article 5, alinéa 2, en projet s'inscrit dans le cadre d'un système visant à garantir l'unicité des règles de base de la comptabilité publique, ceci tant pour assurer une cohérence au

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

[1] *Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, 635/1, p. 37 ; *Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, 635/18, p. 541.

[2] Avis 76.236/4 donné le 22 mai 2024 sur un projet d'arrêté royal « portant modification de l'arrêté royal du 10 novembre 2009 fixant le plan comptable applicable à l'État fédéral, aux communautés, aux régions et à la Commission communautaire commune ».

[3] *Note de bas de page 9 de l'avis* cité : L'article 3, première et deuxième phrases, du Protocole dispose :
« En vue d'assurer l'efficacité de la procédure concernant les déficits excessifs, les gouvernements des États membres sont responsables, aux termes de la présente procédure, des déficits du gouvernement général tel qu'il est défini à l'article 2, premier tiret. Les États membres veillent à ce que les procédures nationales en matière budgétaire leur permettent de remplir les obligations qui leur incombent dans ce domaine en vertu des traités ».

#LW-BAJIEFAI-HJIEJVT#

sein du système comptable de l'État fédéral que pour respecter les exigences européennes en matière budgétaire et comptable qui s'imposent à la Belgique.

2. L'avant-projet tend notamment à remplacer les notions de « Communauté » et « Région » par les termes « entités mentionnées à l'article 2 de la présente loi » dans les articles 5 et 7 à 9 de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes'.

L'article 2 de cette loi énonce qu'elle « est applicable à :

1° la Communauté flamande et la Région flamande ;

2° la Communauté française ;

3° la Communauté germanophone ;

4° la Région wallonne ;

5° la Région de Bruxelles-Capitale ;

6° la Commission communautaire commune ;

7° la Commission communautaire française » [4].

L'avant-projet ne modifie toutefois pas les articles 4, 6, 10 à 12, 15, 16 et 16/9 à 16/14 de la loi.

Or, lorsque ces dispositions de la loi du 16 mai 2003 visent la « Communauté » et la « Région » ou les « communautés et régions », elles visent toutes les entités mentionnées à l'article 2 de la loi. Il s'ensuit que les notions de « Communauté » et « Région » doivent, en principe, s'entendre au sens large, incluant toutes les entités fédérées [5].

En modifiant les seuls articles 5 et 7 à 9, l'avant-projet désigne les entités mentionnées à l'article 2 de la loi par deux terminologies différentes, ce qui n'est pas cohérent.

[4] Pour rappel, cette loi, adoptée en vertu de l'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, est rendue applicable à la Communauté germanophone et à la Commission communautaire commune par, respectivement, l'article 60 de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone' et l'article 82, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

En outre, la Commission communautaire française possède le statut d'entité fédérée par le fait que l'article 138 de la Constitution lui accorde un pouvoir décrétal pour les matières qui lui ont été transférées par la Communauté française.

[5] Tel n'est pas le cas pour les articles 16/1 et 16/2 de la loi, lesquels mentionnent expressément la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune.

‡LW-BAJIEFAI-HJIEJVT‡

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller à l'établissement d'une terminologie uniforme [6].

3. Dans la version française de l'article 5, alinéa 1er, en projet (article 2 de l'avant-projet), il convient, à la fin de l'alinéa, de remplacer les mots « dans la comptabilité » par les mots « dans la comptabilité budgétaire ».

*

[6] Voir à ce sujet, notamment, l'avis 53.911/4 donné le 18 septembre 2013 sur un avant-projet de décret « portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle des services administratifs de la Commission communautaire française et des organismes administratifs publics dépendant d'elle ».

‡LW-BAJ[IEFAI-HJIEJVT‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond‡ en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

1. Artikel 2 van het voorontwerp strekt tot vervanging van artikel 5 van de wet van 16 mei 2003 'tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof', en schrapt de machtiging luidens welke de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na advies van de regeringen van de gemeenschappen en gewesten, een genormaliseerd boekhoudplan kan bepalen op basis waarvan de gemeenschappen en gewesten hun algemene boekhouding moeten vaststellen. Het genormaliseerd boekhoudplan tot vaststelling waarvan de Koning krachtens die bepaling gemachtigd wordt, maakt onlosmakelijk deel uit van de algemene bepalingen die van toepassing zijn op de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten en die de federale overheid krachtens artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten' moet vaststellen. Blijkens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 januari 1989 wil de wetgever de federale overheid een bevoegdheid toekennen om de algemene regels vast te stellen die van toepassing zijn op de begrotingen en op de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, terwijl de gemeenschappen en de gewesten dat kader mogen aanvullen met specifieke bepalingen [1].

De regeling die de bijzondere wetgever zodoende heeft uitgewerkt, beoogt de noodzakelijke eenheid van de regels en basisbeginselen van de overheidsboekhouding binnen de federale Staat te waarborgen. Zo'n eenheid is bovendien vereist opdat België kan voldoen aan de Europese eisen inzake begroting en boekhouding in het kader van het Europees systeem van nationale rekeningen (ESR 2010). Zoals de afdeling Wetgeving in advies 76.236/4[2] heeft opgemerkt, moet in dat opzicht "de federale overheid er, luidens artikel 3 van het Protocol (nr. 12) 'betreffende de procedure bij buitensporige tekorten', als eerste (...) voor zorgen dat België zijn budgettaire verplichtingen nakomt in het licht van artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie".[3]

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

[1] *Parl.St.* Kamer 1988-89, 635/1, 37; *Parl.St.* Kamer 1988-89, 635/18, 541.

[2] Advies 76.236/4 van 22 mei 2024 over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van koninklijk besluit van 10 november 2009 tot vaststelling van het boekhoudplan van toepassing op de federale Staat en op de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie'.

[3] *Voetnoot 9 van het geciteerde advies*: De eerste en de tweede zin van artikel 3 van het Protocol luiden als volgt: "Teneinde een doeltreffende werking van de procedure bij buitensporige tekorten te verzekeren, zijn de regeringen van de lidstaten in het kader van deze procedure aansprakelijk voor de tekorten van de algemene overheid als omschreven in artikel 2, eerste streepje. De lidstaten zorgen ervoor dat de nationale procedures op begrotingsgebied hen in staat stellen hun verdragsverplichtingen op dit gebied na te komen."

‡LW-BAJIEFAI-HJIEJVT‡

In de toelichting op het artikel zou men er dan ook op moeten wijzen dat de machtiging die bij het ontworpen artikel 5, tweede lid, aan de Koning wordt verleend, past in het kader van een regeling tot waarborging van de eenheid van de basisregels van de overheidsboekhouding, dit zowel om te zorgen voor samenhang binnen het boekhoudsysteem van de federale Staat, als om de Europese eisen inzake begroting en boekhouding die op België rusten, na te leven.

2. Het voorontwerp strekt er onder meer toe de begrippen "gemeenschap" en "gewest" in de artikelen 5 en 7 tot 9 van de wet van 16 mei 2003 'tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof' te vervangen door de woorden "entiteiten vermeld in artikel 2 van deze wet".

Artikel 2 van die wet luidt als volgt:

> "Deze wet is toepasselijk op:
>
> 1° de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest;
>
> 2° de Franse Gemeenschap;
>
> 3° de Duitstalige Gemeenschap;
>
> 4° het Waals Gewest;
>
> 5° het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest;
>
> 6° de Gemeenschappelijke Gemeenschapcommissie;
>
> 7° de Franse Gemeenschapscommissie".[4]

De artikelen 4, 6, 10 tot 12, 15, 16 en 16/9 tot 16/14 van de wet worden evenwel niet gewijzigd door het voorontwerp.

Wanneer die bepalingen van de wet van 16 mei 2003 verwijzen naar de "gemeenschap" en het "gewest" of naar de "gemeenschappen en gewesten", worden daarmee echter alle entiteiten bedoeld die in artikel 2 van de wet worden genoemd. Daaruit volgt dat de begrippen "gemeenschap" en "gewest" in beginsel in ruime zin moeten worden opgevat en alle deelentiteiten moeten omvatten.[5]

Doordat enkel de artikelen 5 en 7 tot 9 worden gewijzigd, hanteert het voorontwerp twee verschillende benamingen voor de entiteiten vermeld in artikel 2 van de wet, wat niet coherent is.

---

[4] Er wordt aan herinnerd dat die wet, die is aangenomen op grond van artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, toepasselijk is verklaard op de Duitstalige Gemeenschap en op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, respectievelijk bij artikel 60 van de wet van 31 december 1983 'tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap' en bij artikel 82, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen'.
Bovendien heeft de Franse Gemeenschapscommissie het statuut van deelentiteit doordat artikel 138 van de Grondwet haar een decreterende bevoegdheid toekent voor aangelegenheden die aan haar zijn overgedragen door de Franse Gemeenschap.

[5] Dat is niet het geval met de artikelen 16/1 en 16/2 van de wet, die uitdrukkelijk de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vermelden.

‡LW-BAJIEFAI-HJIEJVT‡

De steller van het voorontwerp dient erop toe te zien dat een eenvormige terminologie wordt gehanteerd.[6]

3. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 5, eerste lid (artikel 2 van het voorontwerp), moeten *in fine* de woorden "dans la comptabilité" vervangen worden door de woorden "dans la comptabilité budgétaire".

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO Bernard BLERO

[6] Zie in dat verband onder meer advies 53.911/4 van 18 september 2013 over een voorontwerp van decreet 'houdende bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle van de administratieve diensten van de Franse Gemeenschapscommissie en de administratieve openbare instellingen die daarvan afhangen'.

#LW-BAJ[IEFAI-HJIEJVT‡