RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.679/16
van 26 mei 2025

avis 77.679/16
du 26 mai 2025

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 16 november 2015 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken wat de invoering van algemene flexi-jobs voor gepensioneerden betreft' (*Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-411/1)

une proposition de loi 'modifiant la loi du 16 novembre 2015 portant des dispositions diverses en matière sociale en ce qui concerne l'instauration généralisée des flexi-jobs au profit des pensionnés' (*Doc. Parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-411/1)

‡LW-AEGZMBGEC-HHGHJVT‡

Op 24 april 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 16 november 2015 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken wat de invoering van algemene flexi-jobs voor gepensioneerden betreft' (*Parl.St*. Kamer 2024-25, nr. 56-411/1).

Het voorstel is door de zestiende kamer onderzocht op 15 mei 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Annelies D'ESPALLIER, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 mei 2025.

*

Le 24 avril 2025, 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 trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 16 novembre 2015 portant des dispositions diverses en matière sociale en ce qui concerne l'instauration généralisée des flexi-jobs au profit des pensionnés' (*Doc. Parl*., Chambre, 2024-2025, n° 56-411/1).

La proposition a été examinée par la seizième chambre le 15 mai 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Koen MUYLLE et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Pieter AERTGEERTS, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 mai 2025.

*

‡LW-AEGZMBGEC-HHGHJVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt tot invoering van de mogelijkheid voor gepensioneerden om in alle sectoren en functies een flexi-job uit te oefenen. Daartoe wordt artikel 2 van de wet van 16 november 2015 'houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken' aangevuld met een nieuwe § 5, die het toepassingsgebied van de regeling inzake de flexi-jobs op algemene wijze uitbreidt tot alle werknemers en werkgevers indien de werknemer een gepensioneerde is, zoals bedoeld in artikel 3, 7°, van de wet van 16 november 2015 (artikel 2 van het voorstel).

ALGEMENE OPMERKING

3.1. De voorgestelde regeling maakt het mogelijk voor gepensioneerden om in alle sectoren en functies een flexi-job uit te oefenen. De vraag rijst of de voorgestelde regeling in overeenstemming kan worden geacht met de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

Zoals bekend sluiten de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

3.2. De toelichting bij het voorliggende voorstel bevat de volgende verantwoording:

> "De Belgische economie is een open kenniseconomie: meer dan waar ook ter wereld is onze welvaart afhankelijk van de theoretische en technische kennis waarover we collectief beschikken.
>
> Het is bijzonder spijtig en economisch zelfs nefast dat de kennis, de expertise en de kunde van werknemers massaal uit de economie verdwijnt bij het aanbreken van de pensioenleeftijd. Ten bate van een optimale, efficiënte kennisoverdracht en een perfecte generatie-overschrijdende symbiose richting maximale welvaart, zou de voormalige werknemer tijdens zijn oprustsstelling alsnog de vrijheid moeten krijgen om actief te zijn in een flexi-job. Dit zou mogelijk moeten zijn in elke zin van het begrip 'flexibel': vrij om te

[1] Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-AEGZMBGEC-HHGHJVT‡

doen of te laten, waar en in welke sector dan ook, onder eender welke functie, wanneer en zoveel als de gepensioneerde zélf wil.

Ten eerste is het sociaal en maatschappelijk wenselijk: 'werken' geeft structuur en zingeving aan het leven. De gepensioneerde is vaak op zoek naar (nieuwe) bezigheden tijdens zijn rustpensioen. Een flexi-tewerkstelling naar believen, in zijn voormalige sector of zelfs in nieuwe sectoren, zou hiertoe kunnen bijdragen: actief zijn, op eigen initiatief, op eigen tempo en volgens een zelfbepaalde intensiteit.

Daarnaast getuigt het ook van maatschappelijke waardering en ontzag ten aanzien van een volledige generatie senioren: de samenleving ziet hen niet als afgeschreven, maar als een te realiseren meerwaarde.

Natuurlijk is er ook een economisch luik: de gepensioneerde wil soms graag een centje bijverdienen tijdens zijn rustpensioen en dit naar believen en op eigen tempo. Bijverdienen om nog meer welvaart te creëren voor zichzelf of zijn naasten, zonder impact op het initiële vervangingsinkomen, op het ontvangen pensioen en zonder bijkomende lasten.

De gepensioneerde heeft namelijk tijdens de gehele professionele loopbaan al afdoende bijgedragen via sociale bijdragen en belastingen. De gepensioneerde bouwt ook geen bijkomende rechten op tijdens zijn pensioen, waardoor het voor ons logisch is dat de bijverdiensten van gepensioneerden niet in aanmerking komen voor belastingen of sociale bijdragen. Het omgekeerde zou namelijk niet stroken met het verzekeringsprincipe. Ter financiering van de sociale zekerheid wordt tenslotte ook al een werkgeversbijdrage geïnd op de flexi-job.

Een beleidsmatige koppeling tussen de pensioenleeftijd, het systeem van de flexi-jobs, de kennisoverdracht, de zingeving en de welvaartscreatie in hoofde van de gepensioneerde, zonder enige belemmering, is daarom logisch en evident. Ze leidt naast meer individuele vrijheid en welvaart en ook tot een grotere collectieve welvaart.

Wie meer wil doen, moet meer kunnen doen. Dit wetsvoorstel wil dit alvast bewerkstelligen voor alle gepensioneerde Belgen."

3.3. De flexi-job regeling werd ingevoerd bij de artikelen 2 tot 38 van de wet van 16 november 2015 'houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken'[2] en was luidens artikel 2 ervan enkel van toepassing op de werknemers en werkgevers die ressorteren onder het paritair comité voor het hotelbedrijf of onder het paritair comité voor de uitzendarbeid indien de gebruiker ressorteert onder het paritair comité voor het hotelbedrijf. De regeling was erop gericht om "de horecasector [te] ondersteunen en zo de leefbaarheid en de kwaliteit van de sector [te] helpen garanderen eens de gecertificeerde kassa in gebruik zal zijn". De bedoeling was om tegemoet te komen "aan een hoge nood aan soepel inzetbare arbeidskrachten", aan het bezwaar "dat de fiscale en parafiscale druk op de lonen te hoog is", in het bijzonder voor een arbeidsintensieve sector als de horeca en aan de bekommernis dat fraude en zwartwerk "minder aantrekkelijk worden gemaakt". Doordat de flexi-jobwerknemer "volledige sociale rechten opbouwt op basis van het flexiloon, wordt zwartwerk ook voor de werknemer minder attractief".[3]

[2] Zie adv.RvS 57.517/1 van 12 juni 2015 over een voorontwerp dat onder meer heeft geleid tot de wet van 16 november 2015, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1554/1, 89-103.

[3] P*arl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-1297/1, 4-6.

‡LW-AEGZMBGEC-HHGHJVT‡

De regeling inzake de flexi-jobs is daarna uitgebreid bij de programmawet van 25 december 2017, waarna stelselmatig nog meer uitbreidingen zijn gevolgd in verscheidene opeenvolgende wetten.[4]

De memorie van toelichting bij het ontwerp dat de programmawet van 25 december 2017 werd, vermeldt dat het systeem van de flexi-jobs, dat eerst werd ingevoerd voor de horeca, na het arrest nr. 107/2017 van het Grondwettelijk Hof verder kon worden uitgebreid naar andere sectoren die daartoe nood hadden, nu het Grondwettelijk Hof geen ongrondwettigheid had vastgesteld in de regeling zoals die was ingevoerd voor de horecasector. Daarbij verduidelijkte de memorie van toelichting hoe die nood aan flexi-jobtewerkstelling voor de betreffende sectoren wordt vastgesteld:

> "Voor deze uitbreiding werd een analyse gemaakt om na te gaan welke sectoren het meest nood hebben aan het systeem van de flexi-jobs, en dit rekening houdend met het doel ervan, meer in het bijzonder een antwoord bieden op de nood aan flexibele arbeidskrachten op piekmomenten en het verlagen van de loonlast voor deze flexibele krachten. De gekozen sectoren zijn de sectoren die omwille van hun activiteit vaak met fluctuerende pieken geconfronteerd worden en dus effectief nood hebben om bepaalde piekmomenten met flexibele arbeidskrachten op te vangen. Verder werd nagegaan welke sectoren arbeidsintensieve sectoren zijn. Hiermee bedoelen we sectoren (en hun werkgevers) die momenteel een grote arbeidskost hebben tegenover de return van hun activiteit. Zij hebben bijgevolg te kampen met:
>
> — een zware arbeidskost, waarbij de flexi-job kan helpen de gemiddelde arbeidskost binnen hun onderneming te verlagen;
>
> — een moeilijkheid om pieken op te vangen via hun vaste werknemers – de kost van een extra medewerker weegt immers zwaar door, zodat enkel bij een continue hoeveelheid aan extra werk de aanwerving haalbaar is. Af en toe een piek in het werk is onvoldoende om een extra medewerker in dienst te nemen. Vooral deze werkgevers hebben nood aan de flexibiliteit van de flexi-jobber.
>
> Deze analyse is gedaan door gebruik te maken van een gekende ratio, namelijk 'De arbeidskost per eenheid product' zoals gebruikt door het federaal planbureau. Deze ratio wordt gedefinieerd als de loonkosten die nodig zijn voor de productie van een eenheid toegevoegde waarde waarbij de teller bestaat uit de ontwikkeling van de gemiddelde loonkosten per werknemer en de noemer uit de ontwikkeling van de productie per werkzaam persoon."[5]

Bij artikel 34 van de programmawet van 25 december 2017 zijn gepensioneerden onder het personele toepassingsgebied van de flexi-jobregeling gebracht, weliswaar binnen de sectoren op dewelke de regeling van toepassing was. Dit werd in de memorie van toelichting als volgt geduid:

> "Bovendien wordt dit systeem uitgebreid tot de gepensioneerden om hen toe te laten om dit type van activiteit uit te oefenen en hiermee een hoger bijkomend netto inkomen te verwerven. Dit inkomen wordt als beroepsinkomen beschouwd en hiermee wordt rekening

[4] Art. 33 van de programmawet van 25 december 2017; artikel 146 van de programmawet van 26 december 2022; artikel 2 van de wet van 27 maart 2023 'houdende wijziging van de wet van 16 november 2015 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken wat de uitbreiding van het toepassingsgebied van de flexi-jobs tot de chocolatiers betreft' en artikel 182 van de programmawet van 22 december 2023.

[5] *Parl.St.* Kamer, 2017-18, nr. 54-2746/1, 9.

‡LW-AEGZMBGEC-HHGHJVT‡

gehouden bij het beoordelen van het al dan niet overschrijden van de grenzen van de toegelaten cumulatie.

Om te antwoorden op de opmerking van de Raad van State, het basisidee van de flexi-jobs is om mensen die reeds (quasi) voltijds werken en dus reeds een volledige sociale zekerheid hebben, de mogelijkheid te bieden om gemakkelijk en flexibel iets bij te verdienen, zonder dat daar al te zware fiscale en parafiscale lasten worden op toegepast. Een gepensioneerde heeft ook reeds een volwaardig statuut en heeft in het verleden ook reeds ruimschoots aan de financiering van de sociale zekerheid bijgedragen. Daarom wordt het ook voor hem mogelijk om via flexi-job op een flexibiele en fiscaal vriendelijke manier te gaan bijverdienen."[6]

Bij de programmawet van 22 december 2023 werd het toepassingsgebied opnieuw uitgebreid naar nieuwe bedrijfssectoren, al bleef luidens de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot die programmawet leidde de verantwoording voor het uitbreiden van het toepassingsgebied gelijklopend:

"Flexi-jobs bieden in het bijzonder een antwoord op de nood aan flexibele arbeidskrachten op piekmomenten en het verlagen van de loonlast voor deze flexibele krachten. De gekozen sectoren zijn de sectoren die omwille van hun activiteit vaak met fluctuerende pieken geconfronteerd worden en dus effectief nood hebben om bepaalde piekmomenten met flexibele arbeidskrachten op te vangen. Voor deze sectoren wordt dit deels verklaard door het seizoens- en weersgebonden karakter van de activiteiten waardoor er effectief nood is aan flexibel inzetbaar personeel."[7]

De programmawet van 22 december 2023 heeft de daarin opgenomen uitbreiding van het toepassingsgebied naar andere bedrijfssectoren van toepassing gemaakt op gepensioneerden en niet-gepensioneerden. Er werden tevens welbepaalde drempels ingevoerd voor de toepassing van de regeling op het flexi-werk, waaronder de beperking van de fiscale vrijstelling tot een bezoldiging van 12.000 euro per belastbaar tijdperk, tenzij de flexi-jobwerknemer gepensioneerd is (artikel 7, 3° van de programmawet van 22 december 2023). Deze drempel, en de vrijstelling ervan voor gepensioneerden, wordt in de memorie van toelichting bij de programmawet van 22 december 2023 als volgt toegelicht:

"De regering stelt voor om het stelsel van de flexi-jobs aan te passen en uit te breiden. Eén van die aanpassingen betreft de invoering van een begrenzing van de fiscale vrijstelling van bezoldigingen uit een flexi-job voor niet-gepensioneerden. De vrijstelling zal slechts gelden voor de eerste 12.000 euro op jaarbasis. Voor gepensioneerden die een flexi-job uitoefenen, blijft de vrijstelling zonder beperking gelden. Dit wordt verantwoord door het feit dat voor gepensioneerden de voorwaarde inzake 80 pct. tewerkstelling in een hoofdjob niet geldt, waardoor voor hen de flexi-job niet noodzakelijk beperkt blijft tot een bijkomstige activiteit."[8]

[6] *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2746/1, 9-10.

[7] *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3697/1, 133.

[8] *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3697/1, 5.

‡LW-AEGZMBGEC-HHGHJVT‡

3.4. Zowel naar aanleiding van het invoeren van de regeling inzake flexi-jobs[9] als bij de achtereenvolgende uitbreidingen ervan,[10] heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State opmerkingen geformuleerd over de verzoenbaarheid ervan met het gelijkheidsbeginsel, omdat de tewerkstelling via flexi-jobs gepaard gaat met een bijzondere regeling op arbeids-, socialezekerheids- en fiscaalrechtelijk vlak.

Het Grondwettelijk Hof heeft in arrest nr. 107/2017 van 28 september 2017 geoordeeld dat de oorspronkelijke regeling inzake flexi-jobs in de horecasector in overeenstemming was met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel en geen schending vormt van artikel 23 van de Grondwet:

> "Het komt de wetgever toe te oordelen in hoeverre het opportuun is om, in het kader van zijn sociaaleconomisch beleid, maatregelen te nemen met het oog op het verhogen van de werkgelegenheid. Hij beschikt ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid en dient niet aan te tonen dat de reeds bestaande maatregelen onvoldoende zijn om de nagestreefde doelstelling te bereiken.
>
> Wanneer de wetgever een nieuwe vorm van arbeidsovereenkomst invoert, valt het onder zijn beoordelingsbevoegdheid te bepalen welke categorieën van werknemers en werkgevers onder die regeling ressorteren en met welke modaliteiten die regeling gepaard gaat. Het Hof vermag een dergelijke beleidskeuze, alsook de verschillen in behandeling die daaruit voortvloeien, slechts af te keuren indien zij niet redelijk verantwoord zijn of indien zij op onevenredige wijze afbreuk doen aan de rechten van de betrokken werknemers en werkgevers".[11]

Het Grondwettelijk Hof achtte de regeling in de toen geldende context redelijk verantwoord, in het bijzonder in een vergelijking tussen flexi-jobwerknemers en reguliere werknemers.

In arrest 8/2025 heeft het Grondwettelijk Hof zich uitgesproken over de drempels die door de programmawet van 22 december 2023 werden ingevoerd, waaronder de beperking van de fiscale vrijstelling tot een bezoldiging van 12.000 euro per belastbaar tijdperk voor niet-gepensioneerden. Volgens het Hof paste het verschil in behandeling tussen gepensioneerde en niet-gepensioneerde flexi-jobwerknemers in de doelstelling van de wetgever om misbruik en oneigenlijk gebruik van de flexi-jobregeling tegen te gaan en om met name te vermijden dat werknemers, louter om fiscale of sociaalrechtelijke redenen, hun reguliere tewerkstelling zouden afbouwen naar een 4/5de-tewerkstelling. Aldus was het verschil in behandeling inzake de begrenzing van de belastingvrijstelling voor niet-gepensioneerden redelijk verantwoord.[12]

Ten aanzien van de voorgestelde opheffing van in het voornoemde arrest van het Grondwettelijk Hof besproken drempels heeft de Raad van State opgemerkt dat zulke regeling het verschil in fiscale en socialezekerheidsrechtelijke behandeling tussen flexi-jobwerknemers en

[9] Adv.RvS 57.517/1 van 12 juni 2015, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1554/1, 97-99, opmerkingen 13.2 en 13.3.

[10] Adv.RvS 62.219/1-3-4 van 11 oktober 2017, *Parl.St*. Kamer 2017-18, nr. 54-2746/1, 168-170, algemene opmerkingen 2 en 3 bij hoofdstuk 3 van het voorontwerp; adv.RvS 72.474/1-2-3-4 van 10 november 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3015/1, 311 en 312.

[11] GwH 28 september 2017, nr. 107/2017, B.5.

[12] GwH 30 januari 2025, nr. 8/2025, B.18-B.19.

‡LW-AEGZMBGEC-HHGHJVT‡

reguliere werknemers in de betrokken sectoren opnieuw groter maakt.[13] Bij een van de betreffende voorstellen van wet werd in dat verband een voorbehoud gemaakt betreffende de overeenstemming van de regeling met het gelijkheidsbeginsel.[14]

3.5. Het thans voorliggende voorstel van wet verruimt het toepassingsgebied van de flexi-jobregeling voor gepensioneerden door voor hen de beperkingen ten aanzien van de bedrijfssectoren waarin het flexi-werk mag worden uitgevoerd, op te heffen. Daardoor vergroot het verschil in behandeling tussen enerzijds de personen die arbeidsactief zijn en die zich, wanneer zij een flexi-job uitoefenen, dienen te schikken naar de opgelegde beperkingen inzake de bedrijfssectoren waarin zij flexi-werk kunnen verrichten en anderzijds de gepensioneerden voor wie de flexi-jobregeling geen zulke beperking meer kent.

Daarenboven wordt ook het verschil in behandeling groter tussen reguliere werknemers en flexi-jobwerknemers, *in casu* degenen die gepensioneerd zijn. De laatsten kunnen in alle sectoren een gunstige fiscale en socialezekerheidsrechtelijke regeling genieten voor hun arbeid in het kader van flexi-werk. Daarbij wordt niet langer aansluiting gezocht bij de telkens opnieuw aangehaalde verantwoording die ook door het Grondwettelijk Hof werd aanvaard voor de gunstregeling, die erin bestond dat het voor bepaalde sectoren noodzakelijk was om te beschikken over soepel inzetbare arbeidskrachten om tekorten op piekmomenten op te vangen.

De afdeling Wetgeving ziet niet in hoe de verantwoording die in de toelichting bij dit voorstel is opgenomen, volstaat in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie. Zo impliceert het gegeven dat gepensioneerden wensen te werken en dat dit maatschappelijk wordt gewaardeerd, niet noodzakelijkerwijs dat dit gebeurt in het kader van een fiscaal en sociaalrechtelijk gunstig stelsel. Voorts is niet duidelijk welke impact op het ontvangen pensioen de indieners van het voorstel in gedachte hebben, vermits vanaf de wettelijke pensioenleeftijd de gepensioneerde sowieso onbeperkt mag bijverdienen. Ten slotte moet worden vastgesteld dat het gegeven dat de gepensioneerde geen bijkomende rechten opbouwt, niet volstaat om het voormelde verschil in behandeling te verantwoorden, vermits er nog andere categorieën van personen zijn wier sociale en fiscale bijdragen niet noodzakelijkerwijs tot bijkomende rechten aanleiding geven.[15] Zo betalen zelfstandigen in bijberoep vaak sociale bijdragen die niet tot bijkomende rechten leiden.

Tenzij alsnog in een meer deugdelijke verantwoording kan worden voorzien, moet de Raad van State hieromtrent een voorbehoud formuleren wat de overeenstemming van de voorgestelde regeling met het gelijkheidsbeginsel betreft.

---

[13] Adv.RvS 77.279/3 van 18 februari 2025 over een voorstel van wet 'tot wijziging van diverse bepalingen voor wat betreft de opheffing van de tewerkstellingsbeperkingen inzake flexi-jobs', opmerking 4.

[14] Adv.RvS 77.278/3 van 18 februari 2025 over een voorstel van wet 'tot wijziging van de wet van 26 november 2015 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken en het Wetboek van inkomstenbelastingen 1992 wat de flexi-jobs in de horecasector betreft', opmerking 4.

[15] Vergelijk: Adv. RvS 62.368/1-2-3-4 van 1 december 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 juli 2018 'betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie', *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2839/1, opmerking 4; zie het voorontwerp van programmawet, op 29 april 2025 voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State voorgelegd, waarvoor op 11 mei 2025 advies 77.696/2-3-16-VR werd uitgebracht (*Parl.St*. Kamer 2024-25, nr. 56-909/1).

‡LW-AEGZMBGEC-HHGHJVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. In de inleidende zin van artikel 2 schrijve men "laatstelijk gewijzigd door de wet van 20 mei 2024" in plaats van "laatstelijk gewijzigd door de wet van 22 december 2023".

*

‡LW-AEGZMBGEC-HHGHJVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'instaurer la possibilité pour les pensionnés d'exercer un flexi-job dans tous les secteurs et toutes les fonctions. À cet effet, l'article 2 de la loi du 16 novembre 2015 'portant des dispositions diverses en matière sociale' est complété par un nouveau § 5, qui étend d'une manière générale le champ d'application du régime relatif aux flexi-jobs à tous les travailleurs et employeurs, pour autant que le travailleur soit un pensionné au sens de l'article 3, 7°, de la loi du 16 novembre 2015 (article 2 de la proposition).

OBSERVATION GÉNÉRALE

3.1. Le régime proposé permet aux pensionnés d'exercer un flexi-job dans tous les secteurs et toutes les fonctions. La question se pose de savoir si ce régime peut être réputé conforme aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

Nul n'ignore que les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit être appréciée compte tenu de l'objectif et des effets de la mesure et de la nature des principes applicables en la matière ; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

3.2. Les développements de la proposition à l'examen contiennent la justification suivante :

> « L'économie belge est une économie de la connaissance ouverte : chez nous plus que nulle part ailleurs dans le monde, la prospérité dépend des connaissances théoriques et techniques dont nous disposons collectivement.
>
> Il est particulièrement regrettable voire économiquement désastreux que l'expertise et le savoir-faire des travailleurs disparaissent massivement du paysage économique lorsqu'arrive l'âge de la retraite. Pour garantir un transfert optimal et efficace des connaissances et parvenir à une parfaite symbiose transgénérationnelle à même de nous assurer un maximum de prospérité, l'ex-travailleur devrait, lors de sa mise à la retraite, avoir la liberté de rester dans la vie active au travers d'un flexi-job. Cette option devrait s'entendre dans toutes les acceptions de la notion de 'flexibilité' : la liberté de travailler ou

[1] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

‡LW-AEGZMBGEC-HHGHJVT‡

ne pas travailler, dans quelque secteur et quelque fonction que ce soit, quand et autant que le retraité le souhaite.

Tout d'abord, cette mesure est souhaitable d'un point de vue social et sociétal : 'travailler' donne une structure et du sens à la vie. Bien des retraités sont en quête d'occupations (nouvelles) lorsque sonne l'heure de la retraite. Exercer un flexi-job à sa guise, dans son ancien secteur, voire dans de nouveaux, pourrait les y aider : rester dans la vie active, volontairement, à son rythme et selon une fréquence librement choisie.

Parallèlement, cette mesure exprimerait le respect et l'estime que la société doit à toute une génération de seniors : elle ne les considérerait plus comme radiés de la vie active, mais comme une plus-value potentielle.

Bien évidemment, il y a aussi un volet économique : certains pensionnés apprécieront de pouvoir arrondir leurs revenus une fois à la retraite, en travaillant comme ils l'entendent et à leur rythme. Ces revenus complémentaires leur permettront d'améliorer leur bien-être personnel ou celui de leurs proches, sans impacter leur revenu de remplacement initial ni la pension qu'ils perçoivent, et sans charges supplémentaires.

Force est de constater en effet que, sur l'ensemble de sa carrière professionnelle, le pensionné a déjà contribué suffisamment, que ce soit au travers des cotisations sociales ou des impôts. En outre, dès lors que le pensionné ne se constituera plus de droits supplémentaires durant sa retraite, il nous paraît logique que les revenus complémentaires qu'il percevra soient exonérés d'impôts ou de cotisations sociales. Le contraire contreviendrait en effet au principe d'assurance. Enfin, pour financer la sécurité sociale, une cotisation patronale est également prélevée sur le flexi-job.

Conjuguer politiquement l'âge de la pension, le système des flexi-jobs, le transfert des connaissances, la question du sens et la création de richesses dans le chef du pensionné, sans aucune entrave, tient à la fois de la logique et de l'évidence : en plus d'accroître la liberté individuelle et la prospérité, cette mesure concourra aussi à plus de prospérité collective.

Ceux qui veulent travailler plus doivent pouvoir le faire. La présente proposition de loi entend en tout cas offrir cette possibilité à tous les retraités de Belgique ».

3.3. Le régime des flexi-jobs a été instauré par les articles 2 à 38 de la loi du 16 novembre 2015 'portant des dispositions diverses en matière sociale' [2] et, selon l'article 2 de celle-ci, il s'appliquait aux seuls travailleurs et employeurs ressortissant à la commission paritaire de l'industrie hôtelière ou à la commission paritaire pour le travail intérimaire si l'utilisateur relève de la commission paritaire de l'industrie hôtelière. Le régime avait pour but d'« aider le secteur Horeca et contribuer à garantir sa viabilité et sa qualité, une fois la caisse certifiée mise en service ». L'intention était de répondre à « un grand besoin de travailleurs affectables de manière flexible », à l'objection du « niveau trop élevé de la pression fiscale et parafiscale sur les salaires », en particulier pour un secteur à forte intensité de main d'œuvre tel que l'horeca, et à la préoccupation que la fraude et le travail au noir soient « rendus moins attractifs ». Dès lors que le travailleur exerçant un flexi-job « construit des droits sociaux complets sur base du flexisalaire, le travail en noir devient également moins attractif pour le travailleur » [3].

[2] Voir l'avis C.E. 57.517/1 du 12 juin 2015 sur un avant-projet devenu notamment la loi du 16 novembre 2015, *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1554/1, pp. 89-103.

[3] *Doc. parl.*, Chambre, 2014-15, n° 54-1297/1, pp. 4-6.

‡LW-AEGZMBGEC-HHGHJVT‡

Le régime relatif aux flexi-jobs a ensuite été étendu par la loi-programme du 25 décembre 2017, avant d'être systématiquement élargi par plusieurs lois successives [4].

L'exposé des motifs du projet devenu la loi-programme du 25 décembre 2017 mentionne que le système des flexi-jobs, instauré tout d'abord pour l'horeca, a pu, à la suite de l'arrêt n° 107/2017 de la Cour constitutionnelle, être étendu à d'autres secteurs qui en avaient besoin, dès lors que la Cour constitutionnelle n'a pas constaté aucune d'inconstitutionnalité dans le régime instauré pour le secteur de l'horeca. À cet égard, l'exposé des motifs a précisé comment ce besoin d'emplois flexi-job a été établi pour les secteurs concernés :

> « Préalablement à cette extension, une analyse a été réalisée afin de vérifier quels secteurs ont le plus besoin du système des flexi-jobs, et ce compte tenu de l'objectif du dispositif, à savoir répondre aux besoins de main-d'œuvre flexible pendant les pics d'activité et réduire le coût salarial de cette main-d'œuvre flexible. Les secteurs choisis sont les secteurs qui sont régulièrement confrontés à des pics fluctuants en raison de leur activité et qui ont par conséquent réellement besoin de travailleurs flexibles pour pouvoir faire face à ces pics. Les analystes ont par ailleurs examiné quels secteurs sont à forte intensité de main d'œuvre. Par secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, il y a lieu d'entendre les secteurs (et les employeurs actifs au sein de ces secteurs) qui sont actuellement confrontés à des coûts du travail élevés par rapport à la rentabilité de leur activité. Par conséquent, les employeurs de ces secteurs :
>
> - doivent faire face à des coûts du travail élevés alors que le flexi-job permet de réduire le coût du travail moyen au sein de leur entreprise ;
>
> - éprouvent des difficultés à faire face à leurs pics d'activité avec leurs travailleurs fixes – le coût d'un collaborateur supplémentaire pèse en effet lourd sur les finances, de sorte qu'un nouvel engagement n'est envisageable qu'en cas de flux continu de travail supplémentaire. Le fait pour un employeur d'avoir des pics ponctuels ne suffit pas pour pouvoir engager un collaborateur supplémentaire. Ce sont surtout ces employeurs-là qui ont besoin de la flexibilité qu'offre le mécanisme des flexi-jobs.
>
> Cette analyse a été réalisée en utilisant un rapport connu, à savoir le ratio 'coût du travail par unité de produit' tel qu'utilisé par le Bureau fédéral du plan. Ce ratio se définit comme les coûts salariaux qui sont nécessaires afin de produire une unité de valeur ajoutée, étant entendu que le numérateur réfère à l'évolution des coûts salariaux moyens par travailleur et que le dénominateur rend compte de l'évolution de la production par personne active » [5].

L'article 34 de la loi-programme du 25 décembre 2017 a inclus les pensionnés dans le champ d'application personnel du régime des flexi-jobs, mais dans les secteurs auxquels le régime s'appliquait. L'exposé des motifs précisait ce choix comme suit :

> « De plus, ce système est étendu aux pensionnés afin de permettre à ceux-ci de pouvoir aussi effectuer ce type d'activité et d'en retirer un revenu net additionnel plus élevé. Ce revenu est considéré comme un revenu professionnel et est pris en compte lors de l'évaluation du dépassement ou non des limites du cumul autorisé.

[4] Article 33 de la loi-programme du 25 décembre 2017 ; article 146 de la loi-programme du 26 décembre 2022 ; article 2 de la loi du 27 mars 2023 'modifiant la loi du 16 novembre 2015 portant des dispositions diverses en matière sociale en ce qui concerne l'élargissement du champ d'application des flexi-jobs aux chocolatiers' et article 182 de la loi-programme du 22 décembre 2023.

[5] *Doc. parl.*, Chambre, 2017-18, n° 54-2746/1, p. 9.

‡LW-AEGZMBGEC-HHGHJVT‡

Pour répondre à la remarque faite par le Conseil d'État, à la base, le flexi-job a pour but de permettre aux personnes travaillant déjà (quasiment) à temps plein et qui ont dès lors droit à l'intégralité de la sécurité sociale, de percevoir un revenu d'appoint plus aisément et de manière davantage flexible, le tout sans appliquer des charges fiscales et parafiscales trop importantes. Un pensionné bénéficie aussi d'un statut complet, ayant déjà fortement contribué dans le passé au financement de la sécurité sociale. Voilà pourquoi il lui est également loisible de percevoir un revenu supplémentaire de manière flexible et fiscalement peu contraignante, ce grâce au flexi-job » [6].

La loi-programme du 22 décembre 2023 a de nouveau élargi le champ d'application à de nouveaux secteurs d'activité, même si l'exposé des motifs du projet devenu cette loi-programme a donné une justification similaire pour cet élargissement :

« En particulier, les flexi-jobs offrent une réponse au besoin de travailleurs flexibles pendant les moments de pointe et réduisent la charge salariale de ces travailleurs flexibles. Les secteurs choisis sont ceux qui, en raison de leur activité, sont souvent confrontés à des pics fluctuants et doivent donc effectivement couvrir certains moments de pointe avec des travailleurs flexibles. Pour ces secteurs, cela s'explique en partie par la nature saisonnière et météorologique des activités, qui crée effectivement un besoin de travailleurs flexibles » [7].

La loi-programme du 22 décembre 2023 a rendu l'extension prescrite du champ d'application à d'autres secteurs d'activité applicable aux personnes pensionnées et non pensionnées. Des plafonds bien déterminés ont également été instaurés pour l'application du régime au travail flexible, dont la limitation de l'exonération fiscale à une rémunération de 12.000 euros par période imposable, sauf si le travailleur exerçant un flexi-job est pensionné (article 7, 3°, de la loi-programme du 22 décembre 2023). L'exposé des motifs de la loi-programme du 22 décembre 2023 a commenté ce plafond, ainsi que son exonération pour les pensionnés, comme suit :

« Le gouvernement propose d'adapter et d'étendre le régime des flexi-jobs. L'une de ces adaptations concerne l'introduction d'un plafond pour l'exonération fiscale des rémunérations pour un flexi-job pour les non-pensionnés. L'exonération ne vaudra que pour les premiers 12.000 euros sur base annuelle. Pour les pensionnés qui exercent un flexi-job, l'exonération reste illimitée. Cela se justifie par le fait que les pensionnés ne sont pas soumis à la condition d'emploi à 80 p.c. dans un emploi principal, de sorte que pour eux, le flexi-job ne reste pas nécessairement limité à une activité complémentaire » [8].

[6] *Doc. parl.*, Chambre, 2017-18, n° 54-2746/1, pp. 9-10.

[7] *Doc. parl.*, Chambre, 2023-24, n° 55-3697/1, p. 133.

[8] *Doc. parl.*, Chambre, 2023-24, n° 55-3697/1, p. 5.

‡LW-AEGZMBGEC-HHGHJVT‡

3.4. Tant à la suite de l'instauration du régime des flexi-jobs [9] que lors de ses extensions successives [10], la section de législation du Conseil d'État a formulé des observations quant à leur compatibilité avec le principe d'égalité, dès lors que l'emploi via flexi-jobs est assorti d'un régime spécial sur le plan du droit du travail, de la sécurité sociale et de la fiscalité.

Dans son arrêt n° 107/2017 du 28 septembre 2017, la Cour constitutionnelle a jugé que le régime initial des flexi-jobs dans le secteur horeca était conforme au principe constitutionnel d'égalité et ne violait pas l'article 23 de la Constitution :

> « Il appartient au législateur d'apprécier dans quelle mesure il est opportun, dans le cadre de sa politique socio-économique, de prendre des mesures en vue d'augmenter le taux d'emploi. Il dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation et ne doit pas démontrer que les mesures déjà prises ne sont pas suffisantes pour atteindre l'objectif poursuivi.
>
> Lorsque le législateur introduit une nouvelle forme de contrat de travail, il relève de son pouvoir d'appréciation de déterminer les catégories de travailleurs et d'employeurs qui relèvent de ce régime, et les modalités qui encadrent ce régime. La Cour ne peut sanctionner un tel choix politique, et les différences de traitement qui en résultent, que s'ils sont dépourvus de justification raisonnable ou s'ils portent une atteinte disproportionnée aux droits des travailleurs et des employeurs concernés » [11].

La Cour constitutionnelle a estimé que le régime était raisonnablement justifié dans le contexte de l'époque, plus particulièrement dans le cadre d'une comparaison entre les travailleurs exerçant un flexi-job et les travailleurs réguliers.

Dans son arrêt 8/2025, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur les plafonds instaurés par la loi-programme du 22 décembre 2023, dont la limitation de l'exonération fiscale à une rémunération de 12.000 euros par période imposable pour les travailleurs non pensionnés. Selon la Cour, la différence de traitement entre travailleurs exerçant un flexi-job pensionnés et non pensionnés s'inscrivait dans l'objectif de l'employeur de lutter contre les abus et les usages inappropriés du régime des flexi-jobs et d'éviter notamment que les travailleurs ne réduisent leur emploi régulier à un emploi à 4/5e temps, uniquement pour des raisons fiscales ou de sécurité sociale. La différence de traitement en ce qui concerne la limitation de l'exonération d'impôt pour les personnes non pensionnées était ainsi raisonnablement justifiée [12].

En ce qui concerne l'abrogation proposée des limites examinées dans l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État a observé qu'un tel régime accroît à nouveau, sur le plan du droit fiscal et de la sécurité sociale, la différence de traitement entre les travailleurs exerçant un flexi-job et les travailleurs réguliers dans les secteurs concernés [13]. À cet égard, une réserve a

---

[9] Avis C.E. 57.517/1 du 12 juin 2015, *Doc. parl.*, Chambre, 2015-16, n° 54-1554/1, pp. 97-99, observations 13.2 et 13.3.

[10] Avis C.E. 62.219/1-3-4 du 11 octobre 2017, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2746/1, pp. 168-170, observations générales 2 et 3 à propos du chapitre 3 de l'avant-projet ; avis C.E. 72.474/1-2-3-4 du 10 novembre 2022, *Doc parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3015/1, pp. 311 et 312.

[11] C.C., 28 septembre 2017, n° 107/2017, B.5.

[12] C.C., 30 janvier 2025, n° 8/2025, B.18-B.19.

[13] Avis C.E. 77.279/3 du 18 février 2025 sur une proposition de loi 'modifiant diverses dispositions en ce qui concerne la suppression des restrictions applicables à l'exercice de flexi-jobs', observation 4.

‡LW-AEGZMBGEC-HHGHJVT‡

été émise au sujet d'une des propositions de loi concernées quant à la conformité du régime avec le principe d'égalité [14].

3.5. La proposition de loi actuellement à l'examen étend le champ d'application du régime des flexi-jobs pour les personnes pensionnées en supprimant pour elles les limitations en ce qui concerne les secteurs d'activité dans lesquels le flexi-job peut être effectué. Cette extension accroît la différence de traitement entre, d'une part, les personnes actives qui, lorsqu'elles exercent un flexi-job, doivent se conformer aux limitations imposées en ce qui concerne les secteurs d'activité dans lesquels elles peuvent exercer un tel travail et, d'autre part, les personnes pensionnées pour lesquelles le régime des flexi-jobs n'est plus soumis à une telle limitation.

En outre, la différence de traitement est aussi accrue entre les travailleurs réguliers et les travailleurs exerçant un flexi-job, en l'occurrence ceux qui sont pensionnés. Ces derniers peuvent bénéficier dans tous les secteurs d'un régime favorable sur le plan du droit fiscal et de la sécurité sociale pour leur travail dans le cadre de flexi-jobs. À cet égard, on ne cherche plus à se conformer à la justification du régime favorable chaque fois citée, également admise par la Cour constitutionnelle, qui voulait qu'il y ait pour certains secteurs un besoin de disposer d'une main d'œuvre susceptible d'être facilement mobilisée afin de faire face aux pics d'activité.

La section de législation n'aperçoit pas comment la justification inscrite dans les développements de la proposition à l'examen suffit au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. Ainsi, le fait que des personnes pensionnées souhaitent travailler et que ce souhait soit apprécié par la société n'implique pas nécessairement que cela se fasse dans le cadre d'un régime favorable sur le plan du droit fiscal et de la sécurité sociale. Par ailleurs, on n'aperçoit pas clairement quelle incidence les auteurs de la proposition envisagent sur la pension perçue, puisqu'à partir de l'âge légal de la pension, la personne pensionnée peut en tout état de cause continuer à percevoir des revenus complémentaires sans restriction. Enfin, force est de constater que la circonstance que la personne pensionnée ne se constitue pas de droits supplémentaires ne suffit pas à justifier la différence de traitement précitée, dès lors qu'il existe encore d'autres catégories de personnes dont les cotisations sociales et fiscales ne donnent pas nécessairement lieu à des droits supplémentaires [15]. Ainsi, les indépendants à titre complémentaire payent souvent des cotisations sociales qui ne donnent pas lieu à des droits supplémentaires.

À moins de pouvoir encore justifier plus adéquatement la différence de traitement, le Conseil d'État se doit d'émettre à cet égard une réserve en ce qui concerne la conformité du régime proposé avec le principe d'égalité.

[14] Avis C.E. 77.278/3 du 18 février 2025 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 16 novembre 2015 portant des dispositions diverses en matière sociale et le Code des impôts sur les revenus 1992 en ce qui concerne les flexi-jobs dans le secteur horeca', observation 4.

[15] Comparer avec l'avis C.E. 62.368/1-2-3-4 du 1er décembre 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 18 juillet 2018 'relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-18, n° 54-2839/1, observation 4 ; voir l'avant-projet de loi-programme soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État le 29 avril 2025, faisant l'objet de l'avis 77.696/2-3-16-VR du 11 mai 2025 (*Doc. Parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-909/1).

‡LW-AEGZMBGEC-HHGHJVT‡

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. Dans la phrase liminaire de l'article 2, on écrira « modifié en dernier lieu par la loi du 20 mai 2024 » au lieu de « modifié en dernier lieu par la loi du 22 décembre 2023 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ Wouter PAS

‡LW-AEGZMBGEC-HHGHJVT‡