



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.309/16
van 7 november 2025

avis 78.309/16
du 7 novembre 2025

over

sur

een voorontwerp van wet ‘tot
verlenging van bepaalde
maatregelen voorzien in de
wet van 20 november 2022
houdende maatregelen
aangaande de
personeelsschaarste in de
zorgsector’

un avant-projet de loi
‘prolongeant certaines mesures
prévues par la loi du
20 novembre 2022 portant des
mesures concernant la pénurie
de personnel dans le secteur
des soins’

Op 8 oktober 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot verlenging van bepaalde maatregelen voorzien in de wet van 20 november 2022 houdende maatregelen aangaande de personeelsschaarste in de zorgsector’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 28 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, 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 Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 november 2025.

*

Le 8 octobre 2025, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘prolongeant certaines mesures prévues par la loi du 20 novembre 2022 portant des mesures concernant la pénurie de personnel dans le secteur des soins’.

L’avant-projet a été examiné par la seizième chambre le 28 octobre 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, 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 Wouter PAS, président de chambre f.f.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 7 novembre 2025.

*

STREKKING

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot wijziging van de wet van 20 november 2022 ‘houdende maatregelen aangaande de personeelsschaarste in de zorgsector’, teneinde de toepassing van diverse bepalingen die op 31 december 2025 buiten werking zouden treden, te verlengen tot 31 december 2026.

De fiscale regeling vervat in artikel 20 van die wet, die bestaat uit de afzonderlijke belasting aan 33 percent van de inkomsten uit een tewerkstelling als gepensioneerd bij een werkgever uit de zorgsector, zal als gevolg van de ontworpen wijziging gelden ten aanzien van de bezoldigingen die uiterlijk op 31 december 2026, in plaats van op 31 december 2025, zijn betaald of toegekend (artikel 2 van het voorontwerp). De ontworpen wijziging van artikel 21, derde, vierde en vijfde lid, van de wet van 20 november 2022 verlengt de bijdragevrijstelling voor gepensioneerden die de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt die bijverdienen in de zorgsector, evenals de afwijkingen inzake bekendmaking van het uurrooster en de arbeidstijd voor deze categorie van werknemers, tot 31 december 2026 (artikel 3). Luidens artikel 4 van het voorontwerp treedt de aan te nemen wet in werking op 31 december 2025.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

2. Het ontwerp voorziet in de verlenging van maatregelen die als tijdelijk bedoeld waren maar die intussen reeds meermaals werden verlengd.¹ Het geheel van deze verlengingen leidt ertoe dat de maatregel feitelijk een permanent karakter krijgt.

Aldus rijst de vraag naar de verenigbaarheid met het gelijkheidsbeginsel van deze regeling, met name voor gepensioneerden die tewerkgesteld worden in andere sectoren dan de zorgsector en die uitgesloten zijn van de vrijstelling van werknemersbijdragen die is opgenomen in het bij artikel 5 van de wet van 20 november 2022 ingevoegde artikel 3*bis*/3 van de wet van 20 december 1999 ‘tot toekenning van een werkbonus aan werknemers met lage lonen en van andere verminderingen van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid’.

3. Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer 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 betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

¹ Initieel was de buitenwerkingtreding bepaald op 31 maart 2023, maar de maatregel werd reeds verlengd door de programmawet van 4 juli 2023 (tot 30 september 2023), door de wet van 21 december 2023 (tot 30 september 2024), door de wet van 15 december 2024 (tot 31 december 2024), door het koninklijk besluit van 12 januari 2025 (tot 31 maart 2025), door het koninklijk van 12 mei 2025 (tot 30 juni 2025) en door de wet van 18 juli 2025 (tot 31 december 2025).

4. Gevraagd naar de verenigbaarheid van de hernieuwde verlenging van de maatregelen waarop het voorontwerp betrekking heeft met de vereisten van het gelijkheidsbeginsel, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“La mesure, initialement introduite jusqu’au 31 mars 2023, a été prolongée en dernier lieu par une loi du 18 juillet 2025 jusqu’au 31 décembre 2025.

L’intention était de laisser au nouveau gouvernement issu des élections du 9 juin 2024 le soin d’élaborer des mesures structurelles en vue d’aider à résoudre le problème de la pénurie dans le secteur des soins. Concrètement, la solution structurelle s’effectuera par le biais d’une réforme fiscale, prévue pour le 1^{er} janvier 2027. Ainsi, les mesures qui vous sont soumises pour avis sont clairement limitées dans le temps et prendront fin de manière définitive le 1^{er} janvier 2027.

En outre, il y a une grande pénurie de personnel dans le secteur des soins de santé, ces mesures sont efficaces et ont permis de créer de nombreux emplois.”

5. De thans voorliggende verlenging van de maatregelen van de wet van 20 november 2022 beoogt aldus een overbruggingsmaatregel totdat het voorgenomen structurele verlaagde fiscale tarief in werking zou treden op 1 januari 2027. De stellers van het voorontwerp beschouwen de te verlengen regeling dus nog steeds als tijdelijk, waarbij een einddatum van de tijdelijke regeling en daaruit voortvloeiende ongelijke behandeling wordt vooropgesteld.

In de memorie van toelichting wordt in dit verband de volgende verantwoording gegeven:

“De wet van 20 november 2022 houdende maatregelen aangaande de personeelsschaarste in de zorgsector voerde een reeks maatregelen in om het aanhoudende personeelstekort in de zorgsector aan te pakken, waaronder maatregelen om gepensioneerden aan te moedigen om opnieuw in de zorgsector aan de slag te gaan.

Zo voorziet bovengenoemde wet dat gepensioneerden genieten van een vrijstelling van de persoonlijke socialezekerheidsbijdragen op het loon, betaald ingevolge een tewerkstelling als gepensioneerd bij een werkgever uit de zorgsector, en worden de inkomsten hieruit afzonderlijk belast aan een tarief van 33 percent.

De wet voorziet ook in afwijkingen inzake bekendmaking van het uurrooster en de arbeidstijd voor deze categorie van werknemers.

Deze specifieke maatregelen voor gepensioneerden die opnieuw in de zorgsector gaan werken, lopen af op 31 december 2025, na laatstelijk te zijn verlengd bij de wet van 18 juli 2025. Aangezien het tekort in de zorgsector echter aanhoudt, beoogt het wetsontwerp deze maatregelen te verlengen voor twaalf maanden, dus tot 31 december 2026.

Deze maatregelen passen binnen het kader van het regeerakkoord, voor zover ze een tijdelijke oplossing bieden in afwachting van de invoering van een structurele fiscale hervorming. Het regeerakkoord bepaalt namelijk het volgende:

‘Wie gepensioneerd is en nog wil bijverdienen na een volledige loopbaan van 45 jaar of na de wettelijke pensioenleeftijd zal voortaan minder belastingen betalen dan vandaag, met een eenvoudige bevrijdende heffing van 33% die voordeliger is dan vandaag. Wie vandaag al minder belastingen betaalt, behoudt dat voordeel.’

Dit onderdeel van het regeerakkoord treedt evenwel slechts in werking vanaf 2027. In die zin heeft deze wet dus tot doel om op vervroegde wijze deze passage van het

regeerakkoord in werking te laten treden voor de gepensioneerden die in de zorgsector werken, omdat zij thans reeds van dit verlaagd fiscaal tarief genieten.

Zonder deze wet zouden de betrokken gepensioneerden immers van geen enkele fiscale stimulans genieten in de periode tussen het aflopen van het laatste verlengingsbesluit en de inwerkingtreding van de nieuwe fiscale hervorming. Dit zou ongetwijfeld negatieve effecten hebben op de instroom van deze categorie werkenden in de zorgsector.”

6. De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over voldoende concrete gegevens om afdoende te beoordelen of er geen andere sectoren zijn die evenzeer van fundamenteel belang zijn en die evenzeer met een ernstig personeelstekort te kampen hebben, en of er desgevallend een redelijke verantwoording voorhanden is voor de uitsluiting van dergelijke sectoren van de maatregelen waarvan het voorontwerp in de verlenging voorziet. Hoewel de in de memorie van toelichting verschaftte verantwoording niet onredelijk overkomt, namelijk dat de nieuwe verlenging genoodzaakt wordt door de noodzaak om de periode te overbruggen totdat het nieuwe structurele verlaagde fiscale tarief in werking treedt op 1 januari 2027, zal een pertinente verantwoording moeten geboden worden voor voornoemd verschil in behandeling indien dit nog voor langere duur behouden zou blijven.

*

PORTÉE

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier la loi du 20 novembre 2022 'portant des mesures concernant la pénurie de personnel dans le secteur des soins', afin de prolonger jusqu'au 31 décembre 2026 l'application de diverses dispositions qui cesseraient d'être en vigueur le 31 décembre 2025.

Le régime fiscal prévu à l'article 20 de cette loi, qui consiste en une imposition distincte à 33 pour cent des revenus provenant d'un emploi en tant que pensionné auprès d'un employeur du secteur des soins, s'appliquera, par l'effet de la modification en projet, aux rémunérations qui seront payées ou attribuées au plus tard le 31 décembre 2026 au lieu du 31 décembre 2025 (article 2 de l'avant-projet). La modification en projet de l'article 21, alinéas 3, 4 et 5, de la loi du 20 novembre 2022 prolonge jusqu'au 31 décembre 2026 la dispense de cotisations pour les pensionnés ayant atteint l'âge légal de la pension qui perçoivent des revenus complémentaires dans le secteur des soins, ainsi que les dérogations en matière de communication de l'horaire et du temps de travail pour cette catégorie de travailleurs (article 3). Selon l'article 4 de l'avant-projet, la loi à adopter entre en vigueur le 31 décembre 2025.

EXAMEN DU TEXTE

2. Le projet prévoit la prolongation de mesures qui devaient être temporaires, mais qui ont déjà été entre-temps prolongées à plusieurs reprises¹. L'ensemble de ces prolongations implique que la mesure revêt, dans les faits, un caractère permanent.

La question se pose ainsi de savoir si ce régime se concilie avec le principe d'égalité, notamment pour les pensionnés qui sont employés dans d'autres secteurs que celui des soins et qui sont exclus de la dispense de cotisations des travailleurs prévue à l'article 3*bis*/3 de la loi du 20 décembre 1999 'visant à octroyer un bonus à l'emploi aux travailleurs salariés ayant un bas salaire et d'autres réductions des cotisations personnelles de sécurité sociale', inséré par l'article 5 de la loi du 20 novembre 1999.

3. Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement n'est compatible avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

¹ Initialement, la fin de vigueur était fixée au 31 mars 2023, mais la mesure a déjà été prolongée par la loi-programme du 4 juillet 2023 (jusqu'au 30 septembre 2023), par la loi du 21 décembre 2023 (jusqu'au 30 septembre 2024), par la loi du 15 décembre 2024 (jusqu'au 31 décembre 2024), par l'arrêté royal du 12 janvier 2025 (jusqu'au 31 mars 2025), par l'arrêté royal du 12 mai 2025 (jusqu'au 30 juin 2025) et par la loi du 18 juillet 2025 (jusqu'au 31 décembre 2025).

4. Interrogé à propos de la compatibilité de la nouvelle prolongation des mesures faisant l'objet de l'avant-projet avec les exigences du principe d'égalité, le délégué a répondu ce qui suit :

« La mesure, initialement introduite jusqu'au 31 mars 2023, a été prolongée en dernier lieu par une loi du 18 juillet 2025 jusqu'au 31 décembre 2025.

L'intention était de laisser au nouveau gouvernement issu des élections du 9 juin 2024 le soin d'élaborer des mesures structurelles en vue d'aider à résoudre le problème de la pénurie dans le secteur des soins. Concrètement, la solution structurelle s'effectuera par le biais d'une réforme fiscale, prévue pour le 1^{er} janvier 2027. Ainsi, les mesures qui vous sont soumises pour avis sont clairement limitées dans le temps et prendront fin de manière définitive le 1^{er} janvier 2027.

En outre, il y a une grande pénurie de personnel dans le secteur des soins de santé, ces mesures sont efficaces et ont permis de créer de nombreux emplois ».

5. La prolongation actuellement à l'examen des mesures de la loi du 20 novembre 2022 a ainsi pour but de servir de mesure de transition jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2027, du taux d'imposition réduit structurel envisagé. Les auteurs de l'avant-projet considèrent par conséquent toujours comme temporaire le régime à prolonger, une date de fin pour ce régime temporaire et la différence de traitement qui en résulte étant prévue.

L'exposé des motifs donne la justification suivante à cet égard:

« La loi du 20 novembre 2022 portant des mesures concernant la pénurie de personnel dans le secteur des soins a mis en place toute une série de mesures en vue de faire face à la pénurie persistante de personnel dans le secteur des soins, notamment des mesures visant à favoriser la reprise d'un travail dans le secteur des soins par des pensionnés.

Ainsi, la loi susmentionnée prévoit que les pensionnés bénéficient d'une dispense des cotisations personnelles de sécurité sociale sur les rémunérations versées au titre de leur activité de pensionné auprès d'un employeur du secteur des soins, et que les revenus qui en résultent sont imposés distinctement à un taux de 33 pour cent.

La loi prévoit également des dérogations par rapport à la période de notification des horaires et du temps de travail pour cette catégorie de travailleurs.

Ces mesures spécifiques destinées aux pensionnés reprenant une activité dans le secteur des soins cessent d'être en vigueur le 31 décembre 2025, après avoir été prolongées en dernier lieu par la loi du 18 juillet 2025. Toutefois, la pénurie dans le secteur des soins persistant, le projet de loi vise à prolonger ces mesures pour douze mois, soit jusqu'au 31 décembre 2026.

Ces mesures s'inscrivent dans le cadre de l'accord de gouvernement, dans la mesure où elles prévoient une solution temporaire en attendant la mise en oeuvre d'une réforme fiscale structurelle. En effet, l'accord de gouvernement prévoit ce qui suit :

'Les personnes retraitées qui souhaitent compléter leurs revenus après une carrière complète de 45 ans ou après l'âge légal de la retraite paieront désormais moins d'impôts, grâce à une simple cotisation libératoire de 33% qui est plus avantageuse qu'aujourd'hui. Les personnes qui paient déjà aujourd'hui moins d'impôts conservent cet avantage'.

Toutefois, cette partie de l'accord de coalition ne prendra effet qu'à partir de 2027. En ce sens, l'objectif de cette loi est donc d'anticiper l'entrée en vigueur de cette partie de

l'accord de coalition pour les pensionnés travaillant dans le secteur des soins, puisqu'ils bénéficient déjà aujourd'hui de ce taux d'imposition réduit.

En effet, sans cette loi, les retraités concernés ne bénéficieraient d'aucun avantage fiscal au cours de la période comprise entre l'expiration du dernier arrêté d'extension et l'entrée en vigueur de la nouvelle réforme fiscale. Cela aurait sans aucun doute des effets négatifs sur l'afflux de cette catégorie de travailleurs dans le secteur des soins ».

6. Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas de suffisamment d'éléments concrets permettant d'apprécier adéquatement s'il n'y a pas d'autres secteurs qui ont une importance tout aussi fondamentale et qui sont tout autant confrontés à une grave pénurie de personnel, et s'il existe, le cas échéant, une justification raisonnable pour exclure de tels secteurs des mesures dont l'avant-projet prévoit la prolongation. Bien que la justification fournie par l'exposé des motifs, à savoir que la nouvelle prolongation est dictée par la nécessité de prévoir une période de transition jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau taux d'imposition réduit structurel le 1^{er} janvier 2027, ne paraisse pas déraisonnable, il faudra prévoir une justification pertinente pour la différence de traitement précitée si celle-ci devait encore être maintenue pendant une durée plus longue.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Wouter PAS