



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.312/16
van 16 juni 2026

avis 79.312/16
du 16 juin 2026

over

sur

een wetsvoorstel 'tot invoering
van een jaarlijkse
koopkrachtpremie'
(*Parl.St.* Kamer 2024-25,
nr. 56-1393/1)

une proposition de loi
'instaurant une prime pouvoir
d'achat annuelle' (*Doc. parl.*,
Chambre, 2024-2025,
n° 56-1393/1)

Op 30 april 2026 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 invoering van een jaarlijkse koopkrachtpremie’ (*Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-1393/1).

Het voorstel is door de zestiende kamer onderzocht op 4 juni 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, 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 16 juni 2026.

*

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 trente jours, sur une proposition de loi ‘instaurant une prime pouvoir d’achat annuelle’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-1393/1).

La proposition a été examinée par la seizième chambre le 4 juin 2026. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre, Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Benjamin MEEUSEN, auditeur.

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 16 juin 2026.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel strekt tot invoering van een jaarlijkse koopkrachtpremie. Het bevat bepalingen die grotendeels analoog zijn aan de regeling van de koopkrachtpremie die in 2023 werd ingevoerd.²

De koopkrachtpremie wordt ingeschreven in het koninklijk besluit van 28 november 1969 ‘tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’. De premie geldt niet als loon indien wordt voldaan aan de voorwaarden die gelden voor de consumptiecheque. De toekenning van de premie gebeurt bij collectieve of individuele arbeidsovereenkomst en is afhankelijk, al naargelang het geval, van het behalen van een “hoge winst”, een “uitzonderlijk hoge winst” of “goede resultaten”. Er gelden ook enkele bijzondere voorwaarden. Zo kan de premie maximaal 750 euro bedragen en kan ze slechts worden uitgereikt tot 31 maart 2031 (artikel 6 van het voorstel). De Koning kan deze nadere regels opnieuw wijzigen, aanvullen, opheffen of vervangen (artikel 7).

Een koopkrachtpremie die overeenkomstig de voormelde voorwaarden is toegekend, wordt tot een bedrag van 750 euro vrijgesteld van de inkomstenbelasting (artikel 2). In de wet van 29 juni 1981 ‘houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers’ wordt ingeschreven dat de werkgever wel een bijzondere bijdrage van 16,5% is verschuldigd (artikel 3). Ten gevolge van voorgenomen wijzigingen van de wet van 26 juli 1996 ‘tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen’ wordt de premie niet in aanmerking genomen voor de berekening van de loonkostenhandicap (artikel 4) en -ontwikkeling (artikel 5).

De aan te nemen wet treedt in werking op de dag van bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 8).

VORMVEREISTEN

3. Wat de toepasselijkheid van de staatssteunreglementering betrof, merkte de afdeling Wetgeving naar aanleiding van de koopkrachtpremie van 2023 op dat de ontworpen regeling het

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie het koninklijk besluit van 23 april 2023 ‘betreffende de koopkrachtpremie’, waarover de Raad van State op 10 maart 2023 advies 73.147/1 heeft uitgebracht, en de wet van 24 mei 2023 ‘houdende maatregelen inzake het loonoverleg voor de periode 2023-2024’, waarover de Raad van State op 10 maart 2023 advies 73.003/1 heeft uitgebracht.

best nog aan een bijkomend onderzoek werd onderworpen en in voorkomend geval voorafgaandelijk bij de Europese Commissie moest worden aangemeld.³

Rekening houdend met wat daarover hierna aan bod komt in opmerking 5.1, is die bedenking nog steeds relevant.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Naar aanleiding van de koopkrachtpremie van 2023 bracht de afdeling Wetgeving in herinnering dat, teneinde in overeenstemming te zijn met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, de gunstige behandeling van allerhande cheques en premies op het vlak van de sociale zekerheid en de fiscaliteit enkel kan worden verantwoord door de bijzondere bestedingsvoorwaarden die daarmee gepaard gaan, rekening houdend met de doelstelling van de maatregel.⁴ De bestedingsmogelijkheden van de koopkrachtpremie waren in het aanvankelijke ontwerp, door een verwijzing naar onder andere uitgaven in “handelszaken die goederen of diensten aanbieden aan de consument”, zeer ruim. In de door de Koning aangenomen tekst werd dat beperkt tot bestedingen ter “betaling van een eetmaal of voor de aankoop van verbruiksklare voeding” of voor de aankoop van bepaalde “producten en diensten met een ecologisch karakter”⁵.

De vraag rijst niettemin of die afbakening (die door verwijzing ook zal gelden voor de thans voorgestelde premie) voldoende relevant is in het licht van de doelstelling van de maatregel, die er luidens de toelichting in bestaat om de werknemers te laten delen in de bedrijfsresultaten van de ondernemingen.⁶ Dat moet tijdens de parlementaire bespreking worden gemotiveerd.

5.1. De koopkrachtpremie van 2023 leidde evenzo tot opmerkingen over de verenigbaarheid van die maatregel met het recht van de Europese Unie.⁷

In zoverre de vormgeving van de premie ertoe leidt dat zij enkel kan worden besteed in Belgische ondernemingen, lijkt meer bepaald een probleem te rijzen wat betreft het vrij verkeer van goederen of diensten. Vermits de toekenning van de premie gepaard gaat met een fiscale stimulans, kan bovendien niet worden uitgesloten dat zij moet worden beschouwd als een vorm van staatssteun ten voordele van de ondernemingen waar de premie kan worden besteed.

5.2. De Raad van State wees destijds ook op de eventuele toepasselijkheid van richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 ‘betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de

³ Adv.RvS 73.147/1, opm. 5.

⁴ *Ibid.*, opm. 7. Vgl. recent adv.RvS 78.901/16 van 25 maart 2026 over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake flexi-jobs’, opm. 7.

⁵ Art. 19^{quinq}uies, § 2, 4^o, eerste lid, a) en b), van het koninklijk besluit van 28 november 1969.

⁶ In samenhang daarmee rijst de vraag of zo geen ongerechtvaardigd verschil in behandeling in stand wordt gehouden tussen ondernemingen al naargelang de koopkrachtpremie er wel of niet kan worden besteed.

⁷ Adv.RvS 73.147/1, opm. 8.

Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG'.

5.3. Indien de indieners van het voorstel van oordeel zijn dat de voormelde beperking van de bestedingsmogelijkheden van de premie voldoende tegemoetkomt aan beide kritieken, wordt dat tijdens de parlementaire bespreking het best verduidelijkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 2 en 6

6. De koopkrachtpremie die overeenkomstig artikel 19*quinquies*, § 6, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 wordt toegekend, is opnieuw vrijgesteld van inkomstenbelastingen (artikel 2 van het voorstel).

Een verwijzing in een regelgevende bepaling heeft in beginsel een dynamisch karakter, hetgeen betekent dat de tekst waarnaar verwezen wordt, van toepassing is, rekening houdend met de eventuele wijzigingen ervan.⁸ Dat geldt echter niet in aan de wetgever voorbehouden aangelegenheden. Wanneer de normatieve draagwijdte van een wettelijke norm, door verwijzing, wordt bepaald door wat in een koninklijk besluit is geregeld, dient die wettelijke norm in die zin te worden geïnterpreteerd dat wordt verwezen naar het koninklijk besluit zoals het van toepassing was op de datum van de bekrachtiging en de afkondiging door de Koning van de door de wetgevende Kamers aangenomen wettekst.⁹

Vermits de Koning wordt gemachtigd om artikel 19*quinquies*, § 6, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 opnieuw te wijzigen, aan te vullen, op te heffen of te vervangen (artikel 7), verdient het aanbeveling om de verwijzing in artikel 2 van het voorstel naar de in die bepaling vervatte regeling als een statische verwijzing te formuleren.¹⁰

7.1. Naar aanleiding van de koopkrachtpremie van 2023 formuleerde de afdeling Wetgeving een aantal opmerkingen over de duidelijkheid en de rechtszekerheid van artikel 19*quinquies*, § 5, van het koninklijk besluit van 28 november 1969.¹¹ Die hebben, ondanks de uitleg die daarover in het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 23 april 2023 wordt gegeven, hun relevantie *mutatis mutandis* niet verloren voor het thans voorgestelde artikel 19*quinquies*, § 6, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 (artikel 6 van het voorstel). Tijdens de parlementaire behandeling worden dus het best de nodige verduidelijkingen in de tekst aangebracht.

⁸ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 74, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁹ GwH 20 november 2008, nr. 159/2008, B.4.2, en eerder in dezelfde zin, GwH 1 september 2008, nr. 126/2008, B.6.

¹⁰ Vgl. adv.RvS 73.003/1, opm. 6.

¹¹ Adv.RvS 73.147/1, opm. 10-13.

7.2. De opmerkingen met betrekking tot de onduidelijke draagwijdte van diverse essentiële begrippen en bepalingen inzake de koopkrachtpremie zijn bovendien evenzeer relevant voor artikel 2 van het voorstel, rekening houdend met het legaliteitsbeginsel inzake belastingen zoals dat is vervat in de artikelen 170, § 1, en 172, tweede lid, van de Grondwet. Immers, voor zover in artikel 2 van het voorstel wordt verwezen naar een regeling die op diverse punten onduidelijk of te onbepaald is, dreigt tekort te worden gedaan aan de vereisten die voor de wetgever voortvloeien uit de voormelde grondwetsbepalingen.¹²

Artikelen 3 tot 5

8. De wetsgeschiedenis van de bij de artikelen 3 tot 5 van het voorstel gewijzigde bepalingen moet worden aangevuld of verbeterd.

9. In artikel 10 van de wet van 26 juli 1996 is er reeds een punt 9°, zodat in artikel 5 van het voorstel telkens moet worden geschreven “10°” in plaats van “9°”.

*

¹² Vgl. adv. RvS 73.003/1, opm. 7.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 une prime pouvoir d'achat annuelle. Elle contient des dispositions qui sont en grande partie analogues au régime de la prime pouvoir d'achat instauré en 2023 ².

La prime pouvoir d'achat est inscrite dans l'arrêté royal du 28 novembre 1969 'pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs'. La prime n'est pas considérée comme rémunération si elle répond aux conditions applicables au chèque consommation. La prime est octroyée dans le cadre de conventions de travail collectives ou individuelles et dépend, selon le cas, de la réalisation d'un « bénéfice élevé », d'un « bénéfice exceptionnellement élevé » ou de « bons résultats ». Quelques conditions particulières s'appliquent également. Ainsi, la prime ne peut dépasser 750 euros et ne peut être émise que jusqu'au 31 mars 2031 (article 6 de la proposition). Le Roi peut à nouveau modifier, compléter, abroger ou remplacer ces modalités (article 7).

Une prime pouvoir d'achat qui est attribuée en application des conditions précitées est exonérée d'impôt sur les revenus à concurrence d'un montant de 750 euros (article 2). Il est inscrit dans la loi du 29 juin 1981 'établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés' qu'une cotisation spéciale de 16,5% est toutefois due par l'employeur (article 3). Les modifications envisagées de la loi du 26 juillet 1996 'relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité' ont pour effet que la prime n'est pas prise en compte pour le calcul du handicap des coûts salariaux (article 4) ni pour celui de l'évolution du coût salarial (article 5).

La loi dont l'adoption est envisagée entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* (article 8).

FORMALITÉS

3. En ce qui concerne l'applicabilité de la réglementation en matière d'aides d'État, la section de législation a observé, à l'occasion de la prime pouvoir d'achat de 2023, qu'il était

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

² Voir l'arrêté royal du 23 avril 2023 'concernant la prime pouvoir d'achat', sur lequel le Conseil d'État a donné, le 10 mars 2023, l'avis 73.147/1, et la loi du 24 mai 2023 'portant des mesures en matière de négociation salariale pour la période 2023-2024', sur laquelle le Conseil d'État a donné, le 10 mars 2023, l'avis 73.003/1.

préférable de soumettre encore le régime en projet à un examen supplémentaire et, le cas échéant, de le notifier au préalable à la Commission européenne ³.

Compte tenu des observations formulées à ce sujet au point 5.1 ci-après, cette considération demeure pertinente.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Dans le cadre de la prime pouvoir d'achat de 2023, la section de législation a rappelé que pour être conforme aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, le traitement avantageux de toutes sortes de chèques et primes en matière de sécurité sociale et de fiscalité ne peut se justifier que si des conditions particulières d'utilisation y sont associées, compte tenu de l'objectif de la mesure ⁴. Dans le projet initial, les possibilités d'utilisation de la prime pouvoir d'achat étaient très vastes, en raison d'une référence, entre autres, à des dépenses dans des « commerces qui proposent des biens ou des services au consommateur ». Le texte adopté par le Roi a limité ces possibilités aux utilisations « en paiement d'un repas ou pour l'achat d'aliments prêts à la consommation » ou pour l'achat de certains « produits et services à caractère écologique » ⁵.

La question se pose néanmoins de savoir si cette délimitation (qui s'appliquera aussi par référence à la prime actuellement proposée) est suffisamment pertinente à la lumière de l'objectif de la mesure qui, selon les développements, consiste à faire participer les travailleurs aux résultats des entreprises ⁶. Il faudra motiver cette délimitation lors des travaux préparatoires.

5.1. De même, la prime pouvoir d'achat de 2023 a donné lieu à des observations sur la compatibilité de cette mesure avec le droit de l'Union européenne ⁷.

Dans la mesure où la prime est conçue de manière telle qu'elle ne peut être utilisée que dans des entreprises belges, elle semble plus particulièrement soulever un problème en ce qui concerne la libre circulation des biens ou des services. Dès lors que l'octroi de la prime est assorti d'un incitant fiscal, on ne peut en outre exclure qu'elle doive être considérée comme une forme d'aide d'État au profit des entreprises dans lesquelles la prime peut être utilisée.

5.2. Le Conseil d'État a aussi souligné à l'époque l'applicabilité éventuelle de la directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 'concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE,

³ Avis C.E. 73.147/1, obs. 5.

⁴ *Ibid.*, obs. 7. Comparer avec le récent avis C.E. 78.901/16 du 25 mars 2026 sur un avant-projet de loi 'portant dispositions diverses concernant les flexi-jobs', obs. 7.

⁵ Art. 19quinquies, § 2, 4°, alinéa 1^{er}, a) et b), de l'arrêté royal du 28 novembre 1969.

⁶ Corrélativement, la question se pose de savoir si cette délimitation ne maintient pas une différence de traitement injustifiée entre les entreprises selon que la prime pouvoir d'achat peut ou non y être utilisée.

⁷ Avis C.E. 73.147/1, obs. 8.

2009/110/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010, et abrogeant la directive 2007/64/CE’.

5.3. Si les auteurs de la proposition estiment que la limitation précitée des possibilités d'utilisation de la prime répond suffisamment à ces deux critiques, mieux vaudrait le préciser lors des travaux préparatoires.

EXAMEN DU TEXTE

Articles 2 et 6

6. La prime pouvoir d'achat qui est attribuée en application de l'article 19^{quinquies}, § 6, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 est une nouvelle fois exonérée d'impôt sur les revenus (article 2 de la proposition).

Une référence dans une disposition réglementaire revêt en principe un caractère dynamique, ce qui signifie que l'acte auquel il est fait référence, s'applique en tenant compte de ses modifications éventuelles⁸. Toutefois, ce principe ne s'applique pas aux matières réservées au législateur. Lorsque la portée normative d'une disposition législative est déterminée par référence aux modalités inscrites dans un arrêté royal, cette norme législative doit être interprétée en ce sens qu'il est fait référence à l'arrêté royal tel qu'il était applicable à la date de la sanction et de la promulgation par le Roi du texte de loi adopté par les Chambres législatives⁹.

Le Roi étant habilité à de nouveau modifier, compléter, abroger ou remplacer l'article 19^{quinquies}, § 6, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 (article 7), il est recommandé de formuler la référence, figurant à l'article 2 de la proposition, au régime inscrit dans cette disposition comme une référence statique¹⁰.

7.1. Dans le cadre de la prime pouvoir d'achat de 2023, la section de législation a formulé un certain nombre d'observations relatives à la clarté et à la sécurité juridique de l'article 19^{quinquies}, § 5, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969¹¹. Ces observations, en dépit des explications données à ce sujet dans le rapport au Roi accompagnant l'arrêté royal du 23 avril 2023, n'ont pas perdu leur pertinence, *mutatis mutandis*, à l'égard de l'article 19^{quinquies}, § 6, actuellement proposé, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 (article 6 de la proposition). Mieux vaudrait donc apporter les précisions nécessaires dans le texte lors des travaux préparatoires.

7.2. Les observations formulées concernant la portée imprécise de diverses notions et dispositions essentielles relatives à la prime pouvoir d'achat sont en outre tout autant pertinentes pour l'article 2 de la proposition, compte tenu du principe de légalité en matière fiscale consacré

⁸ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 74, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

⁹ C.C., 20 novembre 2008, n° 159/2008, B.4.2, et précédemment, dans le même sens, C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 126/2008, B.6.

¹⁰ Comparer avec l'avis C.E. 73.003/1, obs. 6.

¹¹ Avis C.E. 73.147/1, obs. 10-13.

par les articles 170, § 1^{er}, et 172, alinéa 2, de la Constitution. En effet, dans la mesure où l'article 2 de la proposition vise une réglementation qui est ambiguë ou trop floue sur divers points, les exigences découlant pour le législateur des dispositions constitutionnelles précitées risquent de ne pas être respectées ¹².

Articles 3 à 5

8. L'historique des dispositions modifiées par les articles 3 à 5 de la proposition doit être complété ou corrigé.

9. L'article 10 de la loi du 26 juillet 1996 contient déjà un 9°, de sorte qu'à l'article 5 de la proposition, on écrira chaque fois « 10° » au lieu de « 9° ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS

¹² Comparer avec l'avis C.E. 73.003/1, obs. 7.