



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.388/16
van 22 mei 2026

avis 79.388/16
du 22 mai 2026

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van 16 mei 2003
tot uitvoering van het Hoofdstuk 7
van Titel IV van de
programmawet van
24 december 2002 (I), betreffende
de harmonisering en
vereenvoudiging van de
regelingen inzake verminderingen
van de sociale
zekerheidsbijdragen'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris
en exécution du Chapitre 7 du
Titre IV de la loi-programme du
24 décembre 2002 (I), visant à
harmoniser et à simplifier les
régimes de réductions de
cotisations de sécurité social'

Op 13 mei 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Werk en Economie en Digitale Economie, verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 tot uitvoering van het Hoofdstuk 7 van Titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I), betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 21 mei 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 Ronald VAN CROMBRUGGE, 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 22 mei 2026.

*

Le 13 mai 2026, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l’Emploi, de l’Economie et de l’Economie Numérique, à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘modifiant l’arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité social’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 21 mai 2026. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre, Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur.

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 22 mai 2026.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag als volgt gemotiveerd:

“Concernant la demande d'avis en urgence, celle-ci est motivée par le fait que la législature régionale est désormais bien avancée et que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a été récemment constitué après une période prolongée de fonctionnement en affaires courantes, laquelle n'a pas permis l'adoption de mesures structurelles en matière budgétaire.

L'urgence se justifie également par la nécessité d'adopter, dans les meilleurs délais, les mesures réglementaires permettant la mise en oeuvre des orientations budgétaires arrêtées par le Gouvernement dans le cadre de la préparation du budget 2026.

Depuis le 1er juillet 2014 et à la suite de la sixième réforme de l'État, la politique des groupes-cibles relève de la compétence des Régions. Dans ce cadre, la Région de Bruxelles-Capitale a entrepris une réforme progressive des aides à l'emploi afin d'adapter les dispositifs existants aux spécificités du marché du travail bruxellois et de concentrer les moyens régionaux sur les chercheurs d'emploi et travailleurs bruxellois.

Cette orientation a conduit à une réduction progressive des mécanismes de réduction de cotisations sociales, lesquels sont accordés sur la base du siège de l'employeur, indépendamment du lieu de résidence des travailleurs concernés, et bénéficient dès lors largement à un public de travailleurs navetteurs. En outre, ces mécanismes demeurent principalement gérés au niveau fédéral par l'ONSS, limitant la capacité de pilotage direct de la Région sur ces dispositifs.

S'agissant plus particulièrement du régime applicable aux travailleurs âgés, plusieurs réformes successives ont été adoptées depuis 2016 afin de recentrer progressivement la mesure sur certaines catégories de travailleurs et d'en limiter les conditions d'accès. La dernière modification, intervenue en 2024, a notamment relevé l'âge minimal des bénéficiaires à 61 ans et réduit le plafond salarial applicable.

Toutefois, les évaluations disponibles mettent en évidence que ce dispositif ne constitue plus un levier suffisamment efficace pour favoriser l'accès ou le maintien durable à l'emploi des travailleurs bruxellois âgés de plus de 61 ans. Il apparaît également que la mesure génère d'importants effets d'aubaine, en ce qu'elle bénéficie majoritairement à des situations d'emploi qui auraient été maintenues indépendamment de l'aide octroyée, sans impact significatif sur les comportements d'embauche ou de maintien à l'emploi.

Par ailleurs, le maintien de ce mécanisme doit être apprécié au regard du contexte budgétaire actuel. La situation des finances régionales appelle une gestion prudente et rigoureuse des dépenses publiques ainsi qu'une rationalisation des dispositifs existants. Les réductions de cotisations sociales en faveur des travailleurs âgés constituent à cet égard une dépense récurrente à charge du budget régional, dont l'efficacité apparaît limitée au regard des objectifs poursuivis.

Dans une perspective de simplification et de cohérence de la politique régionale de l'emploi, le Gouvernement entend également renforcer la lisibilité du paysage des aides à l'emploi en supprimant les dispositifs dont les effets sont redondants ou insuffisamment ciblés, et en concentrant les moyens disponibles sur des instruments présentant une plus grande efficacité en matière d'accès et de maintien durable à l'emploi des Bruxellois.

L'avant-projet d'arrêté vise dès lors à abroger, à compter du 1er juillet 2026, les articles 5 et 6 de l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), mettant ainsi fin au dispositif de réduction des cotisations sociales patronales pour les travailleurs âgés en Région de Bruxelles-Capitale.

Enfin, un report de l'adoption de la présente mesure retarderait la réalisation des économies attendues pour l'exercice budgétaire concerné et limiterait la capacité du Gouvernement à atteindre les objectifs budgétaires qu'il s'est fixés. Il apparaît dès lors nécessaire que cette réforme puisse entrer en vigueur dans les meilleurs délais afin de contribuer, de manière effective et progressive, à la maîtrise des dépenses régionales.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe de doelgroepvermindering in de socialezekerheidsbijdragen voor oudere werknemers op te heffen. Daartoe heft artikel 1 van het ontwerp hoofdstuk II van titel III op van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 ‘tot uitvoering van het Hoofdstuk 7 van Titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I), betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen’. Dat hoofdstuk bestaat uit de artikelen 5 en 6.

Luidens artikel 2 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op 1 juli 2026.

RECHTSGROND

4. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 339, eerste lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002, dat bepaalt dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, onder de door haar vastgestelde voorwaarden, een doelgroepvermindering kan toekennen aan werkgevers die oudere werknemers tewerkstellen.

VORMVEREISTEN

5. Uit de notificatie van de beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering blijkt dat het advies van Brupartners en Actiris gelijktijdig werd gevraagd met dat van de Raad van State, afdeling Wetgeving.

Het verdient aanbeveling een ontwerp slechts aan de Raad van State voor te leggen nadat het alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding heeft doorlopen. Aldus wordt vermeden dat de Raad van State opnieuw om advies dient te worden verzocht ten gevolge van wijzigingen aan de voorgelegde tekst.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,¹ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Volgens artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State moet de motivering voor de spoedeisendheid die in de adviesaanvraag voorkomt, woordelijk worden overgenomen in de aanhef van het ontwerp. In dit geval stemt de motivering die in de aanhef van het ontwerp wordt weergegeven, niet overeen met de motivering in de adviesaanvraag. Dit moet worden aangepast.

Artikel 1

7. In de Nederlandse tekst van artikel 1 van het ontwerp moeten tussen de woorden “sociale zekerheidsbijdragen” en “dat bestaat uit artikel 5 en 6” de woorden “wordt hoofdstuk II” worden toegevoegd.

Artikel 2

8. Overeenkomstig artikel 2 van het ontwerp treedt het ontworpen besluit in werking op 1 juli 2026. Vanaf die datum zullen werkgevers bijgevolg geen recht meer hebben op de doelgroepvermindering wanneer zij oudere werknemers tewerkstellen, zonder dat wordt voorzien in een overgangsregeling.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat indien de wetgever een beleidswijziging noodzakelijk acht, hij vermog te oordelen dat die beleidswijziging met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en hij in beginsel niet ertoe gehouden is in een overgangsregeling te voorzien. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien de overgangsregeling of de afwezigheid daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat², of indien aan het vertrouwensbeginsel op

¹ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

² GwH 26 april 2007, nr. 71/2007.

buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.³ Dat laatste is het geval wanneer de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen worden miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een overgangsregeling kan verantwoorden.⁴

Rekening houdend met de aanstaande inwerkingtreding van de maatregel op 1 juli 2026, rijst de vraag of het ontbreken van een overgangsregeling verenigbaar is met het vertrouwensbeginsel. Er kan niet worden uitgesloten dat werkgevers hun beslissing om bepaald personeel aan te werven mede hebben laten afhangen van de sociale lasten die met die aanwerving gepaard gaan, met inbegrip van de betrokken vermindering.⁵

Gevraagd om het ontbreken van een overgangsregeling te verantwoorden in het licht van het vertrouwensbeginsel, antwoordde de gemachtigde:

“Si le principe de confiance légitime impose de prendre en considération les attentes des bénéficiaires, il ne s’oppose pas à une modification immédiate du cadre réglementaire lorsque celle-ci repose sur un motif d’intérêt général suffisant.

En l’espèce, l’évaluation réalisée par IDEA Consult citée dans la note au gouvernement) (en annexe mais uniquement en version française, la version néerlandais[e] n’a jamais été produite) met en évidence l’efficacité limitée du dispositif, l’existence d’effets d’aubaine ainsi que son inadéquation avec les besoins du marché du travail, justifiant sa suppression et la réaffectation des moyens publics vers des instruments plus performants.

Par ailleurs, la situation des finances régionales appelle à une gestion prudente et rigoureuse des dépenses publiques, dans un contexte budgétaire contraint nécessitant la mise en œuvre de mesures d’économies et une allocation plus efficiente des ressources disponibles. Le maintien, même temporaire, du dispositif impliquerait la poursuite de dépenses dont la pertinence et l’efficacité sont remises en cause, et retarderait la réalisation des économies attendues pour l’exercice budgétaire en cours.

Dans ce contexte, l’entrée en vigueur immédiate de la mesure répond également à un objectif d’intérêt général consistant à garantir la maîtrise des dépenses publiques et à préserver la capacité d’action du Gouvernement dans la réalisation de ses objectifs budgétaires.”

Op een bijkomende vraag om toelichting verklaarde de gemachtigde:

“En ce qui concerne la confiance légitime et l’existence d’un éventuel droit subjectif dans le chef de l’employeur, il convient d’apporter les précisions suivantes :

- Absence de droit subjectif permanent : Bien que les employeurs soient les bénéficiaires directs de la mesure, les réductions de cotisations sociales ne constituent pas des droits subjectifs immuables. Elles sont des instruments de politique économique dont

³ Zie o.m.: GwH 17 april 2008, nr. 67/2008, B.5.2; GwH 18 juni 2009, nr. 100/2009, B.6; GwH 16 juli 2009, nr. 115/2009, B.5; GwH 17 september 2009, nr. 141/2009, B.5; GwH 20 oktober 2009, nr. 163/2009, B.8; GwH 20 januari 2010, nr. 2/2010, B.7; GwH 27 januari 2011, nr. 13/2011, B.4; GwH 8 mei 2013, nr. 63/2013, B.4.1; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.28.3.2.

⁴ Zie o.m.: GwH 17 april 2008, nr. 67/2008, B.5.2; GwH 20 oktober 2009, nr. 163/2009, B.8; GwH 20 januari 2010, nr. 2/2010, B.7; GwH 8 mei 2013, nr. 63/2013, B.4.1; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.28.3.2.

⁵ Vergelijk GwH 30 januari 2025, nr. 8/2025, B.36.2; zie adv.RvS 78.747/1-2-3-4-16 van 28 januari 2026 over een voorontwerp van ‘programmawet’, *Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1378/1, 579.

le maintien dépend de l'appréciation souveraine de l'autorité publique en fonction de l'évolution des objectifs de l'emploi et des réalités budgétaires. L'employeur ne dispose donc pas d'un droit acquis au maintien d'un avantage financier qui relève d'une stratégie de soutien à l'emploi par nature évolutive.

- Mise en balance avec l'intérêt général : Le principe de confiance légitime n'interdit pas une modification immédiate du cadre réglementaire, pour autant qu'elle soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. En l'espèce, plusieurs motifs impérieux justifient la suppression sans mesures transitoires :

- L'efficacité limitée et les effets d'aubaine : Les évaluations (notamment celle d'IDEA Consult) ont démontré que le dispositif n'atteignait plus ses objectifs de manière optimale, générant des effets d'aubaine qui ne justifient plus le maintien de la dépense publique.

- L'impératif budgétaire : La situation précaire des finances régionales impose une gestion rigoureuse. Maintenir le dispositif via des mesures transitoires reviendrait à prolonger des dépenses jugées inefficaces, ce qui serait contraire à l'objectif de maîtrise des finances publiques et à la réaffectation des ressources vers des instruments plus performants.

- Proportionnalité de la mesure : Étant donné que la mesure vise à corriger un dispositif dont la pertinence est remise en cause, l'atteinte aux attentes des employeurs n'est pas jugée disproportionnée par rapport aux objectifs de politique économique et de redressement budgétaire poursuivis par le Gouvernement.

En conclusion, la nature même de la réduction de cotisations (outil économique et non droit social garanti) et les impératifs de gestion publique justifient qu'aucune mesure transitoire ne soit octroyée, même pour les employeurs.”

Rekening houdend met het beperkte onderzoek dat de afdeling Wetgeving, met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan het ontwerp kon wijden, lijkt met deze verantwoording te kunnen worden ingestemd.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis comme suit :

« Concernant la demande d'avis en urgence, celle-ci est motivée par le fait que la législature régionale est désormais bien avancée et que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a été récemment constitué après une période prolongée de fonctionnement en affaires courantes, laquelle n'a pas permis l'adoption de mesures structurelles en matière budgétaire.

L'urgence se justifie également par la nécessité d'adopter, dans les meilleurs délais, les mesures réglementaires permettant la mise en œuvre des orientations budgétaires arrêtées par le Gouvernement dans le cadre de la préparation du budget 2026.

Depuis le 1^{er} juillet 2014 et à la suite de la sixième réforme de l'État, la politique des groupes-cibles relève de la compétence des Régions. Dans ce cadre, la Région de Bruxelles-Capitale a entrepris une réforme progressive des aides à l'emploi afin d'adapter les dispositifs existants aux spécificités du marché du travail bruxellois et de concentrer les moyens régionaux sur les chercheurs d'emploi et travailleurs bruxellois.

Cette orientation a conduit à une réduction progressive des mécanismes de réduction de cotisations sociales, lesquels sont accordés sur la base du siège de l'employeur, indépendamment du lieu de résidence des travailleurs concernés, et bénéficient dès lors largement à un public de travailleurs navetteurs. En outre, ces mécanismes demeurent principalement gérés au niveau fédéral par l'ONSS, limitant la capacité de pilotage direct de la Région sur ces dispositifs.

S'agissant plus particulièrement du régime applicable aux travailleurs âgés, plusieurs réformes successives ont été adoptées depuis 2016 afin de recentrer progressivement la mesure sur certaines catégories de travailleurs et d'en limiter les conditions d'accès. La dernière modification, intervenue en 2024, a notamment relevé l'âge minimal des bénéficiaires à 61 ans et réduit le plafond salarial applicable.

Toutefois, les évaluations disponibles mettent en évidence que ce dispositif ne constitue plus un levier suffisamment efficace pour favoriser l'accès ou le maintien durable à l'emploi des travailleurs bruxellois âgés de plus de 61 ans. Il apparaît également que la mesure génère d'importants effets d'aubaine, en ce qu'elle bénéficie majoritairement à des situations d'emploi qui auraient été maintenues indépendamment de l'aide octroyée, sans impact significatif sur les comportements d'embauche ou de maintien à l'emploi.

Par ailleurs, le maintien de ce mécanisme doit être apprécié au regard du contexte budgétaire actuel. La situation des finances régionales appelle une gestion prudente et rigoureuse des dépenses publiques ainsi qu'une rationalisation des dispositifs existants. Les réductions de cotisations sociales en faveur des travailleurs âgés constituent à cet égard une dépense récurrente à charge du budget régional, dont l'efficacité apparaît limitée au regard des objectifs poursuivis.

Dans une perspective de simplification et de cohérence de la politique régionale de l'emploi, le Gouvernement entend également renforcer la lisibilité du paysage des aides à l'emploi en supprimant les dispositifs dont les effets sont redondants ou insuffisamment ciblés, et en concentrant les moyens disponibles sur des instruments présentant une plus grande efficacité en matière d'accès et de maintien durable à l'emploi des Bruxellois.

L'avant-projet d'arrêté vise dès lors à abroger, à compter du 1^{er} juillet 2026, les articles 5 et 6 de l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du Chapitre 7 du Titre IV

de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), mettant ainsi fin au dispositif de réduction des cotisations sociales patronales pour les travailleurs âgés en Région de Bruxelles-Capitale.

Enfin, un report de l'adoption de la présente mesure retarderait la réalisation des économies attendues pour l'exercice budgétaire concerné et limiterait la capacité du Gouvernement à atteindre les objectifs budgétaires qu'il s'est fixés. Il apparaît dès lors nécessaire que cette réforme puisse entrer en vigueur dans les meilleurs délais afin de contribuer, de manière effective et progressive, à la maîtrise des dépenses régionales ».

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a pour objet d'abroger la réduction groupe cible dans les cotisations de sécurité sociale pour travailleurs âgés. Pour ce faire, l'article 1^{er} du projet abroge le chapitre II du titre III de l'arrêté royal du 16 mai 2003 'pris en exécution du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale'. Ce chapitre comporte les articles 5 et 6.

Selon l'article 2 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} juillet 2026.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 339, alinéa 1^{er}, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, qui dispose que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut, selon les conditions qu'il détermine, octroyer une réduction groupes cibles aux employeurs occupant des travailleurs âgés.

FORMALITÉS

5. Il ressort de la notification de la décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale que l'avis de Brupartners et d'Actiris a été demandé en même temps que l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Il est recommandé de ne soumettre un projet au Conseil d'État qu'après qu'il a franchi les différentes étapes successives de la préparation administrative. On évitera ainsi que le Conseil d'État soit une nouvelle fois saisi pour donner un avis, à la suite de modifications au texte soumis.

Si l'accomplissement de la formalité susmentionnée devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ¹, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Selon l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit être reproduite textuellement dans le préambule du projet. En l'espèce, la motivation reproduite dans le préambule du projet ne correspond pas à celle de la demande d'avis. On adaptera le texte en conséquence.

Article 1^{er}

7. Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er} du projet, il convient d'ajouter les mots « wordt hoofdstuk II » entre les mots « sociale zekerheidsbijdragen » et « dat bestaat uit artikel 5 en 6 ».

Article 2

8. Conformément à l'article 2 du projet, l'arrêté en projet entre en vigueur le 1^{er} juillet 2026. À partir de cette date, les employeurs n'auront par conséquent plus droit à la réduction groupe cible lorsqu'ils occupent des travailleurs âgés, aucun régime transitoire n'étant prévu.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et il n'est pas tenu, en principe, de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si le régime transitoire ou l'absence d'un tel régime entraîne une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable ² ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime ³. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes

¹ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

² C.C., 26 avril 2007, n° 71/2007.

³ Voir notamment : C.C., 17 avril 2008, n° 67/2008, B.5.2 ; C.C., 18 juin 2009, n° 100/2009, B.6 ; C.C., 16 juillet 2009, n° 115/2009, B.5 ; C.C., 17 septembre 2009, n° 141/2009, B.5 ; C.C., 20 octobre 2009, n° 163/2009, B.8 ; C.C., 20 janvier 2010, n° 2/2010, B.7 ; C.C., 27 janvier 2011, n° 13/2011, B.4 ; C.C., 8 mai 2013, n° 63/2013, B.4.1 ; C.C., 8 mai 2014, n° 80/2014, B.28.3.2.

d'une catégorie déterminée de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire ⁴.

Compte tenu de l'entrée en vigueur prochaine de la mesure le 1^{er} juillet 2026, la question se pose de savoir si l'absence de régime transitoire peut se concilier avec le principe de confiance légitime. On ne peut exclure que les employeurs aient également subordonné leur décision d'engager certains membres du personnel aux charges sociales liées à cet engagement, en ce compris la réduction concernée ⁵.

Invité à justifier l'absence d'un régime transitoire au regard du principe de confiance légitime, le délégué a donné la réponse suivante :

« Si le principe de confiance légitime impose de prendre en considération les attentes des bénéficiaires, il ne s'oppose pas à une modification immédiate du cadre réglementaire lorsque celle-ci repose sur un motif d'intérêt général suffisant.

En l'espèce, l'évaluation réalisée par IDEA Consult citée dans la note au gouvernement) (en annexe mais uniquement en version française, la version néerlandais[e] n'a jamais été produite) met en évidence l'efficacité limitée du dispositif, l'existence d'effets d'aubaine ainsi que son inadéquation avec les besoins du marché du travail, justifiant sa suppression et la réaffectation des moyens publics vers des instruments plus performants.

Par ailleurs, la situation des finances régionales appelle à une gestion prudente et rigoureuse des dépenses publiques, dans un contexte budgétaire contraint nécessitant la mise en œuvre de mesures d'économies et une allocation plus efficiente des ressources disponibles. Le maintien, même temporaire, du dispositif impliquerait la poursuite de dépenses dont la pertinence et l'efficacité sont remises en cause, et retarderait la réalisation des économies attendues pour l'exercice budgétaire en cours.

Dans ce contexte, l'entrée en vigueur immédiate de la mesure répond également à un objectif d'intérêt général consistant à garantir la maîtrise des dépenses publiques et à préserver la capacité d'action du Gouvernement dans la réalisation de ses objectifs budgétaires ».

Concernant une demande d'information supplémentaire, le délégué a déclaré :

« En ce qui concerne la confiance légitime et l'existence d'un éventuel droit subjectif dans le chef de l'employeur, il convient d'apporter les précisions suivantes :

- Absence de droit subjectif permanent : Bien que les employeurs soient les bénéficiaires directs de la mesure, les réductions de cotisations sociales ne constituent pas des droits subjectifs immuables. Elles sont des instruments de politique économique dont le maintien dépend de l'appréciation souveraine de l'autorité publique en fonction de l'évolution des objectifs de l'emploi et des réalités budgétaires. L'employeur ne dispose donc pas d'un droit acquis au maintien d'un avantage financier qui relève d'une stratégie de soutien à l'emploi par nature évolutive.

- Mise en balance avec l'intérêt général : Le principe de confiance légitime n'interdit pas une modification immédiate du cadre réglementaire, pour autant qu'elle soit justifiée

⁴ Voir notamment : C.C., 17 avril 2008, n° 67/2008, B.5.2 ; C.C., 20 octobre 2009, n° 163/2009, B.8 ; C.C., 20 janvier 2010, n° 2/2010, B.7 ; C.C., 8 mai 2013, n° 63/2013, B.4.1 ; C.C., 8 mai 2014, n° 80/2014, B.28.3.2.

⁵ Comparez avec C.C., 30 janvier 2025, n° 8/2025, B.36.2 ; voir l'avis C.E. 78.747/1-2-3-4-16 du 28 janvier 2026 sur un avant-projet de 'loi-programme', *Doc. parl.*, Chambre, 2025-26, n° 56-1378/1, p. 579.

par un motif d'intérêt général suffisant. En l'espèce, plusieurs motifs impérieux justifient la suppression sans mesures transitoires :

- L'efficacité limitée et les effets d'aubaine : Les évaluations (notamment celle d'IDEA Consult) ont démontré que le dispositif n'atteignait plus ses objectifs de manière optimale, générant des effets d'aubaine qui ne justifient plus le maintien de la dépense publique.

- L'impératif budgétaire : La situation précaire des finances régionales impose une gestion rigoureuse. Maintenir le dispositif via des mesures transitoires reviendrait à prolonger des dépenses jugées inefficaces, ce qui serait contraire à l'objectif de maîtrise des finances publiques et à la réaffectation des ressources vers des instruments plus performants.

- Proportionnalité de la mesure : Étant donné que la mesure vise à corriger un dispositif dont la pertinence est remise en cause, l'atteinte aux attentes des employeurs n'est pas jugée disproportionnée par rapport aux objectifs de politique économique et de redressement budgétaire poursuivis par le Gouvernement.

En conclusion, la nature même de la réduction de cotisations (outil économique et non droit social garanti) et les impératifs de gestion publique justifient qu'aucune mesure transitoire ne soit octroyée, même pour les employeurs ».

Dans le cadre de l'examen limité que la section de législation a pu consacrer au projet en application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, cette justification semble pouvoir être accueillie.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS