



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.505/1/V
van 29 juli 2026

avis 79.505/1/V
du 29 juillet 2026

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging
van de wet van
16 november 2015 houdende
diverse bepalingen inzake
sociale zaken teneinde de
combinatie van een ziekte-
uitkering met een flexi-job te
beperken' (*Parl.St.* Kamer
2025-26, nr. 56-1507/001)

une proposition de loi
'modifiant la loi du
16 novembre 2015 portant des
dispositions diverses en
matière sociale afin de limiter
le cumul d'une indemnité de
maladie avec un flexi-job'
(*Doc.parl.* Chambre
2025-2026, n° 56-1507/001)

Op 4 juni 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege verlengd tot 6 juli 2026* een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 16 november 2015 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken teneinde de combinatie van een ziekte-uitkering met een flexi-job te beperken’ (*Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1507/001).

Het voorstel is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 16 juli 2026. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State en Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Toon MOONEN, staatsraad, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, 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 29 juli 2026.

*

Le 4 juin 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 prorogé de plein droit jusqu'au 6 juillet 2026 **, sur une proposition de loi ‘modifiant la loi du 16 novembre 2015 portant des dispositions diverses en matière sociale afin de limiter le cumul d'une indemnité de maladie avec un flexi-job’ (*Doc.parl.* Chambre 2025-2026, n° 56-1507/001).

La proposition a été examinée par la première chambre des vacations le 16 juillet 2026. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État et Pierre LEFRANC, président de chambre, Toon MOONEN, conseiller d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurens LAVRYSEN, 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 29 juillet 2026.

*

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

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

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 voorstel strekt ertoe de wet van 16 november 2015 ‘houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken’ te wijzigen teneinde te voorzien in een beperking voor personen die een primaire arbeidsongeschiktheid- of invaliditeitsuitkering ontvangen om een flexi-job uit te oefenen. Dat kan enkel nog wanneer de flexi-job reeds gedurende ten minste drie maanden voorafgaand aan het begin van de periode van arbeidsongeschiktheid werd uitgeoefend en er in die periode minstens drie prestaties in het kader van een flexi-job werden geleverd. Er wordt ook een beperking ingevoerd van het aantal uren dat kan worden gepresteerd in een flexi-job tijdens de perioden waarin men de voormelde uitkeringen ontvangt.

ALGEMENE OPMERKING

3.1. Arbeidsongeschikt in de zin van artikel 100, § 1, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’ is in beginsel de werknemer die alle werkzaamheid heeft onderbroken als rechtstreeks gevolg van het intreden of het verergeren van letsels of functionele stoornissen die zijn verdienvermogen verminderen tot (minder dan) een derde. Die toestand geeft aanleiding tot de bij dezelfde wet ingestelde uitkeringen voor primaire arbeidsongeschiktheid of invaliditeit. Het genieten van die uitkeringen sluit echter niet elke mogelijkheid uit van gedeeltelijke werkhervatting, althans binnen de daartoe krachtens de wet gestelde grenzen.²

Het thans voorliggende voorstel, dat in feite de werkhervatting door middel van een flexi-job aan beperkende voorwaarden onderwerpt, brengt een verschil in behandeling met zich mee tussen gerechtigden van een van de voormelde uitkeringen naargelang zij het werk wensen te

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

² Naar luid van artikel 100, § 2, van de wet van 14 juli 1994 wordt als arbeidsongeschikt erkend de werknemer die een toegelaten arbeid hervat op voorwaarde dat hij, van een geneeskundig oogpunt uit, een vermindering van zijn vermogen van ten minste 50% behoudt. De Koning bepaalt binnen welke termijn en onder welke voorwaarden de toelating tot werkhervatting wordt verleend. Volgens artikel 230, § 2, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 ‘tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’ moet de gerechtigde, om een beroepsactiviteit uit te oefenen tijdens de ongeschiktheid, elke hervatting van de beroepsactiviteit voorafgaandelijk aangeven en van de adviserend arts van zijn verzekeringsinstelling toelating krijgen. De adviserend arts kan die toelating verlenen voor zover die verenigbaar is met de betrokken aandoening. De impact van deze hervatting op de hoogte van de uitkering wordt geregeld in artikel 230, § 1, van hetzelfde koninklijk besluit. De wet noch het uitvoeringsbesluit bepalen welke vorm het werk in het kader van een werkhervatting kan of moet aannemen.

hervatten via een flexi-job of via een andere vorm van tewerkstelling. Het voorstel laat immers de mogelijkheid onverlet om het werk te hervatten via een andere vorm van tewerkstelling.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit 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 betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

3.2. Het voorstel is luidens de toelichting ingegeven door de doelstelling om te vermijden dat de flexi-jobs een manier worden om “op een financieel voordelige manier te re-integreren” en om te verzekeren dat een gedeeltelijke werkhervatting “via een vorm van duurzame tewerkstelling” gebeurt. Beoogd wordt te vermijden dat “de combinatie van een uitkering wegens ziekte met een flexi-job een financiële gemakssituatie wordt die de duurzame re-integratie afremt”.

Vermits de bij of krachtens de wet vastgestelde voorwaarden voor enerzijds de werkhervatting, en anderzijds de mogelijkheid tot het verrichten van flexi-werk, op de betrokkene van toepassing blijven, ligt naar het oordeel van de Raad van State om de hiernavolgende redenen vooralsnog geen voldoende overtuigende verantwoording voor, in het licht van het gelijkheidsbeginsel, voor de beperking van de mogelijkheid tot werkhervatting via een flexi-job.

4.1. Zolang de betrokkene voldoet aan de voormelde voorwaarden, kan vooreerst worden betwijfeld of het feit dat hij de inkomsten uit een flexi-job zou combineren met een arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkering, en dat dit financieel voordeliger zou zijn dan andere vormen van tewerkstelling,³ kan volstaan als een redelijke verantwoording om hem uit te sluiten van deze vorm van werkhervatting.

De vergelijking met bestaande cumulatiebeperkingen in bepaalde verlofstelsels, waarop de indieners van het voorstel wijzen, gaat immers op het eerste gezicht niet zomaar op. De met die verloven gepaard gaande uitkeringen hebben tot doelstelling om een betere combinatie van werk en privéleven mogelijk te maken of om bepaalde zorgtaken te faciliteren, zodat het pertinent is om te vereisen dat de vrijgekomen tijd niet met een bijkomende activiteit als loontrekkende ingevuld wordt. Een arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkering betreft daarentegen een vervangingsinkomen dat, na een medische evaluatie, wordt toegekend ingeval bepaalde risico's zich voltrekken. De gedeeltelijke werkhervatting is precies gericht op het herstel van de band van de betrokkene met de arbeidsmarkt, in zoverre diens medische toestand dat toelaat. De afdeling Wetgeving merkt overigens op dat, onder meer gelet op de uitbreiding van het toepassingsgebied ervan bij de wet van 28 juni 2026, niet kan worden uitgesloten dat banen die zich lenen tot progressieve werkhervatting in toenemende mate op de arbeidsmarkt beschikbaar zullen zijn onder de vorm van flexi-werk. Hoe de financiële stimulans die daarmee gepaard gaat aanmoedigt tot

³ De voordelige behandeling van flexi-werk op fiscaal vlak en op het vlak van de socialezekerheidsbijdragen, wat daarover ook kan worden opgemerkt, is een inherent kenmerk van dat stelsel. Zie bv. adv.RvS 78.901/16 van 25 maart 2026 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 juni 2026 ‘houdende diverse bepalingen inzake flexi-jobs’, opm. 5-8.

“oneigenlijk gebruik”, in de combinatie ervan met de regeling van de bescherming tegen arbeidsongeschiktheid, zoals de toelichting suggereert, zou dus moeten worden verduidelijkt. Het bestaan daarvan vergt bovendien een beoordeling waarvoor de afdeling Wetgeving niet over de nodige feitelijke elementen beschikt en die ook niet uit het aan de Raad van State voorgelegde wetgevingsdossier blijken.⁴

4.2. Wat betreft het door de indieners van het voorstel nagestreefde duurzaam karakter van de werkhervatting, moet worden opgemerkt dat de wet van 14 juli 1994 thans niet vereist dat een gedeeltelijke werkhervatting in de zin van artikel 100, § 2, een duurzaam karakter heeft: niets lijkt bijvoorbeeld te beletten dat dit gebeurt aan de hand van een arbeidsovereenkomst van bepaalde duur of via uitzendarbeid. Tenzij het duurzaam karakter van de werkhervatting als algemene voorwaarde in de wet van 14 juli 1994 zou worden ingeschreven, afgezien van de vorm van tewerkstelling,⁵ moet tijdens de parlementaire bespreking worden aangetoond waarom flexi-werk op relevante wijze minder bijdraagt aan de progressieve werkhervatting van de betrokken persoon dan andere vormen van tewerkstelling. Of het door de indieners aangevoerde risico op een financiële gemakssituatie in dat verband op feitelijke elementen steunt, kan de Raad van State evenmin beoordelen.

5. Uit het voorgaande volgt dat het voorstel aan een bijkomend onderzoek moet worden onderworpen en in voorkomend geval tijdens de parlementaire bespreking nader moet worden onderbouwd, rekening houdend met de twijfels die rijzen bij het verschil in behandeling tussen personen die het werk wensen te hervatten door middel van flexi-werk en personen die een andere vorm van tewerkstelling op het oog hebben.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. De wetsgeschiedenis van artikel 4 van de wet van 16 november 2015 moet worden verbeterd.

*

⁴ De vraag is overigens of een dergelijke beperking, naar analogie met de verlofstelsels, dan niet beter in de wet van 14 juli 1994 zou worden opgenomen.

⁵ Dat zou weliswaar de vraag oproepen of een onderscheid tussen personen die mikken op een duurzame vorm van werkhervatting en personen die een niet-duurzame werkhervatting wensen, pertinent is, rekening houdend met de doelstelling om arbeidsongeschikte personen progressief naar de arbeidsmarkt te leiden.

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 ⁶ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition soumise pour avis a pour objet de modifier la loi du 16 novembre 2015 'portant des dispositions diverses en matière sociale' afin de prévoir une limitation, pour toute personne bénéficiant d'une indemnité d'incapacité primaire ou d'une indemnité d'invalidité, à l'exercice d'un flexi-job. Cet exercice ne sera encore possible que si cette personne a déjà exercé le flexi-job pendant au moins trois mois avant le début de la période d'incapacité de travail et si, durant cette période, elle a effectué au moins trois prestations en flexi-job. La proposition instaure également une limitation du nombre d'heures qui peuvent être prestées en flexi-job au cours des périodes durant lesquelles la personne concernée perçoit les indemnités précitées.

OBSERVATION GÉNÉRALE

3.1. Est incapable de travailler, au sens de l'article 100, § 1^{er}, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', en principe, le travailleur qui a cessé toute activité professionnelle à la suite directe de la survenance ou de l'aggravation de lésions ou de troubles fonctionnels réduisant sa capacité de gain à (moins d') un tiers. Cet état donne lieu à l'octroi des indemnités d'incapacité primaire ou d'invalidité, instituées par cette même loi. Le bénéfice de ces indemnités n'exclut toutefois pas toute possibilité de reprise partielle du travail, du moins dans les limites fixées à cet effet en vertu de la loi ⁷.

La proposition actuellement à l'examen, qui soumet dans les faits la reprise du travail au moyen d'un flexi-job à des conditions restrictives, entraîne une différence de traitement entre les bénéficiaires de l'une des indemnités précitées selon qu'ils souhaitent reprendre le travail en flexi-job ou dans le cadre d'une autre occupation. La proposition ne préjuge en effet pas de la possibilité de reprendre le travail dans le cadre d'une autre occupation.

⁶ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

⁷ Selon l'article 100, § 2, de la loi du 14 juillet 1994, est reconnu comme étant incapable de travailler, le travailleur qui reprend un travail autorisé à condition que, sur le plan médical, il conserve une réduction de sa capacité d'au moins 50%. Le Roi détermine le délai et les conditions dans lesquels l'autorisation de reprise du travail est octroyée. Selon l'article 230, § 2, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 'portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994', le titulaire doit, pour exercer une activité professionnelle au cours de l'incapacité, déclarer préalablement toute reprise d'activité professionnelle et obtenir l'autorisation du médecin-conseil de son organisme assureur. Le médecin-conseil peut accorder cette autorisation pour autant qu'elle soit compatible avec l'affection en cause. L'impact de cette reprise d'activité sur le montant de l'indemnité est réglé par l'article 230, § 1^{er}, du même arrêté royal. Ni la loi, ni l'arrêté d'exécution ne déterminent quelle forme le travail peut ou doit revêtir dans le cadre d'une reprise du travail.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut 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 s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

3.2. Selon les développements, la proposition est dictée par l'objectif d'éviter que les flexi-jobs ne deviennent un moyen de réintégrer le marché du travail « de manière financièrement avantageuse » et de garantir qu'une reprise partielle du travail s'inscrira « dans le cadre d'une occupation durable ». L'objectif poursuivi est d'éviter que « la combinaison d'un flexi-job avec une indemnité de maladie ne devienne une situation de facilité financière qui freinerait une réintégration durable ».

Dès lors que les conditions de reprise du travail, d'une part, et celles relatives à la possibilité d'exercer un travail flexible, d'autre part, fixées par ou en vertu de la loi, demeurent applicables à la personne concernée, il n'y a pas encore, de l'avis du Conseil d'État et pour les raisons suivantes, de justification suffisamment convaincante, au regard du principe d'égalité, pour limiter la possibilité de reprise du travail en flexi-job.

4.1. Tant que la personne concernée satisfait aux conditions précitées, il est tout d'abord permis de douter que le fait qu'elle combine les revenus d'un flexi-job avec une indemnité d'incapacité de travail ou d'invalidité et que cela serait financièrement plus avantageux que d'autres formes d'occupation⁸, puisse suffire à constituer une justification raisonnable pour l'exclure de cette forme de reprise du travail.

En effet, la comparaison avec les limitations de cumul existant dans certains régimes de congé, que les auteurs de la proposition relèvent, n'est, à première vue, pas d'emblée pertinente. Les indemnités liées à ces congés ont pour objectif de permettre une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée ou de faciliter l'exercice de certaines tâches de soins, de sorte qu'il est pertinent d'exiger que le temps ainsi libéré ne soit pas consacré à l'exercice d'une activité complémentaire salariée. Une indemnité d'incapacité de travail ou d'invalidité constitue en revanche un revenu de remplacement qui, après une évaluation médicale, est accordé lorsque certains risques se concrétisent. La reprise partielle du travail vise précisément à rétablir le lien de la personne concernée avec le marché du travail, dans la mesure où son état médical le permet. La section de législation observe par ailleurs que, notamment eu égard à l'extension de son champ d'application par la loi du 28 juin 2026, il ne peut être exclu que les emplois qui se prêtent à une reprise progressive du travail seront de plus en plus disponibles sur le marché du travail sous la forme d'un travail flexible. Il conviendrait dès lors de préciser en quoi l'incitant financier qui y est associé encourage une « utilisation abusive » en combinaison avec le régime de protection contre l'incapacité de travail, ainsi que le suggèrent les développements. L'existence de cette utilisation abusive requiert en outre une appréciation pour laquelle la section de législation ne dispose pas des

⁸ Le traitement avantageux dont bénéficie le travail flexible au niveau fiscal et au niveau des cotisations de sécurité sociale, quelles que soient par ailleurs les observations que l'on puisse formuler à cet égard, constitue une caractéristique inhérente à ce régime. Voir, par exemple, l'avis C.E. 78.901/16 du 25 mars 2026 sur un avant-projet devenu la loi du 28 juin 2026 'portant dispositions diverses concernant les flexi-jobs', observations 5-8.

éléments de fait nécessaires et qui ne ressortent pas non plus du dossier législatif soumis au Conseil d'État ⁹.

4.2. S'agissant du caractère durable de la reprise du travail auquel tendent les auteurs de la proposition, il faut observer que la loi du 14 juillet 1994 n'exige actuellement pas qu'une reprise partielle du travail au sens de l'article 100, § 2, présente un caractère durable : rien ne semble, par exemple, empêcher qu'elle ait lieu dans le cadre d'un contrat de travail à durée déterminée ou par le biais du travail intérimaire. À moins que le caractère durable de la reprise du travail ne soit inscrit comme condition générale dans la loi du 14 juillet 1994, indépendamment de la forme d'occupation ¹⁰, il faudra démontrer, lors des travaux préparatoires, en quoi le travail flexible contribue moins, de manière pertinente, à la reprise progressive du travail de la personne concernée que d'autres formes d'occupation. À cet égard, le Conseil d'État n'est pas davantage en mesure d'apprécier si le risque d'une situation de facilité financière, avancé par les auteurs, repose sur des éléments factuels.

5. Il résulte de ce qui précède que la proposition doit être soumise à un examen complémentaire et, le cas échéant, être davantage étayée lors des travaux préparatoires, compte tenu des doutes que soulève la différence de traitement entre les personnes qui souhaitent reprendre le travail au moyen d'un travail flexible et celles qui envisagent une autre forme d'occupation.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

6. L'historique de l'article 4 de la loi du 16 novembre 2015 doit être corrigé.

DE GRIFFIER
LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER
LE PREMIER PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Wilfried VAN VAERENBERGH

⁹ La question se pose d'ailleurs de savoir s'il ne vaudrait alors pas mieux insérer une telle limitation dans la loi du 14 juillet 1994, par analogie avec les régimes de congé.

¹⁰ Celui-ci soulèverait certes la question de savoir si une distinction entre les personnes qui visent une forme durable de reprise du travail et celles qui souhaitent une reprise du travail non durable est pertinente, compte tenu de l'objectif consistant à accompagner progressivement les personnes en incapacité de travail vers le marché du travail.