



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.644/16
van 13 juli 2026

avis 79.644/16
du 13 juillet 2026

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikel 2, §§ 1 tot en met 4,
van de wet van
16 november 2015 houdende
diverse bepalingen inzake
sociale zaken, met betrekking
tot het toepassingsgebied van
de flexi-jobs'

un projet d'arrêté royal
'portant exécution de
l'article 2, §§ 1^{er} à 4 inclus, de
la loi du 16 novembre 2015
portant des dispositions
diverses en matière sociale, en
ce qui concerne le champ
d'application des flexi-jobs'

Op 25 juni 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 11 augustus 2026,* een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 2, §§ 1 tot en met 4, van de wet van 16 november 2015 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken, met betrekking tot het toepassingsgebied van de flexi-jobs'.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 9 juli 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Tim CORTHAUT en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 Annelies D'ESPALLIER, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 juli 2026.

*

Le 25 juin 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 11 août 2026 **, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 2, §§ 1^{er} à 4 inclus, de la loi du 16 novembre 2015 portant des dispositions diverses en matière sociale, en ce qui concerne le champ d'application des flexi-jobs'.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 9 juillet 2026. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre, Tim CORTHAUT et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 Annelies D'ESPALLIER, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 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 wordt verlengd 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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de gehele of gedeeltelijke uitsluitingen van het toepassingsgebied van de flexi-jobregeling in de privésector (artikel 1 van het ontwerp) en in de publieke sector (artikel 2) over te nemen uit het koninklijk besluit van 18 april 2024 ‘tot uitvoering van artikel 2, §§ 1 en 2, van de wet van 16 november 2015 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken, met betrekking tot het toepassingsgebied van de flexi-jobs’, nadat dit werd opgeheven bij artikel 11 van de wet van 28 juni 2026 ‘houdende diverse bepalingen inzake flexi-jobs’. Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 juli 2026, namelijk de datum van inwerkingtreding van de wet van 28 juni 2026 (artikel 3).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in het in de aanhef vermelde artikel 15 van de wet van 28 juni 2026, dat de Koning machtigt de in het koninklijk besluit van 18 april 2024 opgenomen gehele en gedeeltelijke uitsluitingen van het toepassingsgebied van de flexi-jobregeling te behouden.

Artikel 1, 2°, van het ontwerp vindt rechtsgrond in het tevens in de aanhef vermelde artikel 2, § 2, van de wet van 16 november 2015 ‘houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken’. Die bepaling van het ontwerp wijzigt immers de draagwijdte van een bestaande gedeeltelijke uitsluiting en strekt niet louter tot het behoud ervan, zoals bedoeld in artikel 15 van de wet van 28 juni 2026.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In de aanhef kan specifieker worden verwezen naar artikel 2, § 2, van de wet van 16 november 2015, dat mede rechtsgrond biedt voor de ontworpen regeling.

Artikel 1

5. In advies 75.636/1 van 13 maart 2024 over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 18 april 2024 heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State erop gewezen dat de gehele en gedeeltelijke uitsluitingen van het toepassingsgebied van de flexi-jobregeling in overeenstemming moeten zijn met de beginselen van gelijkheid en

niet-discriminatie vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De afdeling Wetgeving heeft op dit punt een voorbehoud gemaakt.

De omstandigheid dat de wet van 28 juni 2026 het toepassingsgebied van de flexi-jobregeling heeft gewijzigd, doet er niet aan af dat eventuele verschillen in behandeling die voortvloeien uit de uitoefening van de aan de Koning verleende machtiging, objectief en redelijk moeten kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Zoals de afdeling Wetgeving reeds heeft opgemerkt, volstaat het loutere gegeven dat een uitsluiting berust op een unanieme vraag van het bevoegde paritaire comité daartoe niet.¹

Het voorgelegde dossier bevat geen elementen die het mogelijk maken de verenigbaarheid van de ontworpen uitsluitingen met de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie te beoordelen. Het staat aan de adviesaanvrager erover te waken dat de verschillen in behandeling die uit de ontworpen regeling voortvloeien, afdoende kunnen worden verantwoord in het licht van die beginselen. De afdeling Wetgeving maakt dienaangaande dan ook een voorbehoud.

Artikelen 1 en 2

6. In de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp wordt verwezen naar uitsluitingen van het toepassingsgebied van “hoofdstuk 2, artikel 2, § 2, van de wet van 16 november 2015 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken”. Die formulering lijkt niet overeen te stemmen met de beoogde strekking van de bepaling. Een uitsluiting van het toepassingsgebied van artikel 2, § 2, van die wet zou immers meebrengen dat die bepaling voor de betrokken sectoren geen toepassing meer kan vinden. Indien wordt beoogd de betrokken sectoren uit te sluiten van de flexi-jobregeling, moet worden verwezen naar hoofdstuk 2, afdelingen 1 tot 4, van die wet, waarin die regeling is vervat.

Dezelfde opmerking geldt voor de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp, wat de uitsluitingen in de publieke sector betreft.

Artikel 2

7. De eerste zin van artikel 2, 1°, van het ontwerp verwijst naar werknemers en werkgevers in het algemeen. Daardoor is niet voldoende duidelijk dat de uitsluiting enkel betrekking heeft op de in de tweede zin nader omschreven sectoren en activiteiten. Ter wille van de rechtszekerheid wordt de eerste zin het best geherformuleerd, bijvoorbeeld door daarin reeds te vermelden dat het gaat om werknemers en werkgevers die onder de in de tweede zin bedoelde sectoren ressorteren.

¹ Zie adv.RvS 75.636/1 van 13 maart 2024 over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 18 april 2024, opmerking 4.2.

Artikel 3

8.1. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op (lees: uitwerking heeft met ingang van)² 1 juli 2026. Het ontwerp zal bijgevolg met terugwerkende kracht in werking treden.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk wanneer ofwel voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, ofwel de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend ofwel de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

8.2. Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het KB zorgt voor een bestendiging van de voor 1 juli bestaande toestand voor de sectoren die in het verleden al via het sociaal overleg een beslissing tot in- of uitsluiting uit het toepassingsgebied waren overeengekomen. De vraag tot bestendiging van de bestaande situatie komt dus van de paritaire comités zelf, waarin werkgevers en werknemers zijn vertegenwoordigd. Het niet toepassen van de retroactiviteit zou dan ook ingaan tegen de verwachtingen van de betrokken werknemers en werkgevers in de desbetreffende sectoren en zou meer rechtsonzekerheid scheppen.”

8.3. Hoewel het te nemen besluit in hoofdzaak uitsluitingen van het toepassingsgebied van de flexi-jobregeling herneemt die waren opgenomen in het koninklijk besluit van 18 april 2024,³ kan niet worden voorbijgegaan aan het feit dat dit besluit bij artikel 11 van de wet van 28 juni 2026 met ingang van 1 juli 2026 werd opgeheven. Sinds die datum vallen de sectoren die op grond van het koninklijk besluit van 18 april 2024 geheel of gedeeltelijk van het toepassingsgebied van de flexi-jobregeling waren uitgesloten, op grond van artikel 2, § 1, van de wet van 16 november 2015, zoals vervangen door de wet van 28 juni 2026, opnieuw volledig onder dat toepassingsgebied. Tot de bekendmaking van het te nemen besluit kunnen de betrokken werkgevers en werknemers er dan ook redelijkerwijze van uitgaan dat flexi-jobtewerkingstelling in die sectoren mogelijk is.

De terugwerkende kracht van het ontworpen besluit heeft tot gevolg dat flexi-jobtewerkingstellingen die sinds 1 juli 2026 in die sectoren hebben plaatsgevonden, overeenkomstig artikel 26 van de wet van 16 november 2015 worden geacht buiten het toepassingsgebied van de flexi-jobregeling te vallen. Daardoor vervalt voor de betrokken werkgevers en werknemers de mogelijkheid om aanspraak te maken op de gunstige fiscale en socialezekerheidsrechtelijke gevolgen die aan dergelijke tewerkingstelling zijn verbonden.⁴ Derhalve

² Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, formule F 4-5-1-3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

³ Met uitzondering van artikel 1, 2°, van het ontwerp.

⁴ Zie ook GwH 30 januari 2025, nr. 8/2025, B.35-36.

strekt de terugwerkende kracht tot nadeel van de betrokkenen. Zij kan niet worden geacht verenigbaar te zijn met de voorwaarden waaronder terugwerkende kracht kan worden verleend.

8.4. Bovendien vereisen het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel dat de betrokken werkgevers en werknemers over een redelijke termijn beschikken om zich aan de wijziging van het toepassingsgebied van de flexi-jobregeling aan te passen.⁵ Dat geldt in het bijzonder voor de vóór de bekendmaking van het te nemen besluit gesloten arbeidsovereenkomsten die als flexi-jobarbeidsovereenkomsten werden opgevat.

9. Artikel 1, 2°, van het ontwerp beperkt de uitzondering op de uitsluiting voor het Paritair Comité voor de begrafenisondernemers (PC 320) tot de handarbeiders bedoeld in artikel 2/4, tweede lid, van de wet van 27 juni 1969 ‘tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

Aangezien die bepaling van het ontwerp rechtsgrond vindt in artikel 2, § 2, van de wet van 16 november 2015, geldt daarvoor de inwerkingtredingsregeling van artikel 14 van de wet van 28 juni 2026. Uit die bepaling volgt dat gehele of gedeeltelijke uitsluitingen en toelatingen van sectoren voor het jaar 2026 slechts op kwartaalbasis mogelijk zijn. Nu artikel 1, 2°, van het ontwerp niet met terugwerkende kracht op 1 juli 2026 in werking kan treden, kan die bepaling ten vroegste op 1 oktober 2026 in werking treden.

*

⁵ GwH 30 januari 2025, nr. 8/2025, B.36.2-B.37.

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de reproduire les exclusions totales ou partielles du champ d'application du régime des flexi-jobs dans le secteur privé (article 1^{er} du projet) et dans le secteur public (article 2) prévues par l'arrêté royal du 18 avril 2024 'portant exécution de l'article 2, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 16 novembre 2015 portant des dispositions diverses en matière sociale, en ce qui concerne le champ d'application des flexi-jobs', après l'abrogation de celui-ci par l'article 11 de la loi du 28 juin 2026 'portant dispositions diverses concernant les flexi-jobs'. L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} juillet 2026, à savoir à la date d'entrée en vigueur de la loi du 28 juin 2026 (article 3).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet trouve en principe un fondement juridique dans l'article 15 de la loi du 28 juin 2026, mentionné dans le préambule, qui habilite le Roi à maintenir les exclusions totales ou partielles du champ d'application du régime des flexi-jobs inscrites dans l'arrêté royal du 18 avril 2024.

L'article 1^{er}, 2^o, du projet trouve son fondement juridique dans l'article 2, § 2, de la loi du 16 novembre 2015 'portant des dispositions diverses en matière sociale', également mentionné dans le préambule. Cette disposition du projet modifie en effet la portée d'une exclusion partielle existante et ne vise pas simplement son maintien, visé à l'article 15 de la loi du 28 juin 2026.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le préambule peut viser plus spécifiquement l'article 2, § 2, de la loi du 16 novembre 2015, qui procure également un fondement juridique au régime en projet.

Article 1^{er}

5. Dans l'avis 75.636/1 du 13 mars 2024 sur le projet devenu l'arrêté royal du 18 avril 2024, la section de législation du Conseil d'État a souligné que les exclusions totales et partielles du champ d'application du régime des flexi-jobs doivent être conformes aux principes

d'égalité et de non-discrimination consacrés aux articles 10 et 11 de la Constitution. La section de législation a émis une réserve à cet égard.

La circonstance que la loi du 28 juin 2026 a modifié le champ d'application du régime des flexi-jobs ne change rien au fait que d'éventuelles différences de traitement découlant de l'exercice de l'habilitation confiée au Roi doivent pouvoir être justifiées objectivement et raisonnablement au regard du principe d'égalité. Ainsi que la section de législation l'a déjà observé, le simple fait qu'une exclusion repose sur une demande unanime de la commission paritaire compétente ne suffit pas à cet effet ¹.

Le dossier soumis ne contient pas d'éléments permettant d'apprécier la compatibilité des exclusions en projet avec les principes d'égalité et de non-discrimination. Il appartient au demandeur d'avis de veiller à ce que les différences de traitement découlant du dispositif en projet puissent être adéquatement justifiées au regard de ces principes. La section de législation émet dès lors une réserve à cet égard.

Articles 1^{er} et 2

6. La phrase introductive de l'article 1^{er} du projet fait référence à des exclusions du champ d'application du « chapitre 2, article 2, § 2, de la loi du 16 novembre 2015 portant des dispositions diverses en matière sociale ». Cette formulation ne correspond pas à la portée visée de cette disposition. Une exclusion du champ d'application de l'article 2, § 2, de cette loi impliquerait en effet que cette disposition ne trouverait plus à s'appliquer aux secteurs concernés. Si l'intention est d'exclure les secteurs concernés du régime des flexi-jobs, il convient de renvoyer au chapitre 2, sections 1^{re} à 4, de cette loi, qui contient ce régime.

La même observation vaut pour la phrase introductive de l'article 2 du projet, en ce qui concerne les exclusions dans le secteur public.

Article 2

7. La première phrase de l'article 2, 1^o, du projet renvoie aux travailleurs et aux employeurs en général. De ce fait, il n'apparaît pas suffisamment clairement que l'exclusion ne porte que sur les secteurs et activités définis plus en détails dans la deuxième phrase. Par souci de sécurité juridique, il serait préférable de reformuler la première phrase, par exemple en y mentionnant déjà qu'il s'agit des travailleurs et employeurs qui ressortissent aux secteurs visés dans la deuxième phrase.

¹ Voir l'avis C.E. 75.636/1 du 13 mars 2024 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 avril 2024, observation 4.2.

Article 3

8.1. L'article 3 du projet dispose que l'arrêté envisagé entre en vigueur (lire : produit ses effets) ² le 1^{er} juillet 2026. Le projet entrera par conséquent en vigueur avec effet rétroactif.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que sous certaines conditions, à savoir soit lorsque la rétroactivité repose sur une base légale, soit lorsqu'elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou lorsqu'elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. La rétroactivité du dispositif en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

8.2. Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Het KB zorgt voor een bestendiging van de voor 1 juli bestaande toestand voor de sectoren die in het verleden al via het sociaal overleg een beslissing tot in- of uitsluiting uit het toepassingsgebied waren overeengekomen. De vraag tot bestendiging van de bestaande situatie komt dus van de paritaire comités zelf, waarin werkgevers en werknemers zijn vertegenwoordigd. Het niet toepassen van de retroactiviteit zou dan ook ingaan tegen de verwachtingen van de betrokken werknemers en werkgevers in de desbetreffende sectoren en zou meer rechtsonzekerheid scheppen ».

8.3. Bien que l'arrêté envisagé reproduise principalement des exclusions du champ d'application du régime des flexi-jobs qui figuraient dans l'arrêté royal du 18 avril 2024 ³, on ne peut négliger le fait que cet arrêté a été abrogé le 1^{er} juillet 2026 par l'article 11 de la loi du 28 juin 2026. Depuis cette date, conformément à l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 16 novembre 2015, remplacé par la loi du 28 juin 2026, les secteurs qui avaient été totalement ou partiellement exclus du régime des flexi-jobs sur la base de l'arrêté royal du 18 avril 2024 relèvent à nouveau entièrement de ce champ d'application. Jusqu'à la publication de l'arrêté envisagé, les employeurs et travailleurs concernés peuvent dès lors raisonnablement partir du principe que les emplois flexi-job dans ces secteurs sont possibles.

La rétroactivité de l'arrêté en projet a pour effet que les emplois de type flexi-job intervenus dans ces secteurs depuis le 1^{er} juillet 2026 sont, conformément à l'article 26 de la loi du 16 novembre 2015, réputés ne pas relever du champ d'application du régime des flexi-jobs. De ce fait, les employeurs et travailleurs concernés n'ont plus la possibilité de bénéficier des avantages sur le plan de la fiscalité et du droit social liés à un tel emploi ⁴. La rétroactivité joue dès lors en défaveur des personnes concernées. Elle ne peut pas être réputée compatible avec les conditions auxquelles l'effet rétroactif peut être attribué.

8.4. Par ailleurs, le principe de la sécurité juridique et le principe de la confiance exigent que les employeurs et les travailleurs concernés disposent d'un délai raisonnable pour s'adapter à

² Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, formule F 4-5-1-3, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

³ À l'exception de l'article 1^{er}, 2^o, du projet.

⁴ Voir aussi C.C., 30 janvier 2025, n° 8/2025, B.35-36.

la modification du champ d'application du régime des flexi-jobs ⁵. Tel est le cas en particulier pour les contrats de travail conclus avant la publication de l'arrêté envisagé et conçus comme des contrats de travail flexi-job.

9. L'article 1^{er}, 2^o, du projet limite l'exception à l'exclusion pour la Commission paritaire des pompes funèbres (CP 320) aux travailleurs manuels visés à l'article 2/4, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1969 'révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

Dès lors que cette disposition du projet trouve son fondement juridique dans l'article 2, § 2, de la loi du 16 novembre 2015, c'est le régime d'entrée en vigueur de l'article 14 de la loi du 28 juin 2026 qui s'applique à celle-ci. Il résulte de cette dernière disposition qu'en 2026, les exclusions et autorisations totales ou partielles des secteurs ne sont possibles que sur la base trimestrielle. L'article 1^{er}, 2^o, du projet ne pouvant pas entrer en vigueur avec effet rétroactif le 1^{er} juillet 2026, cette disposition peut entrer en vigueur au plus tôt le 1^{er} octobre 2026.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS

⁵ C.C., 30 janvier 2025, n° 8/2025, B.36.2-B.37.