



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.279/3
van 18 februari 2025

avis 77.279/3
du 18 février 2025

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging
van diverse bepalingen voor
wat betreft de opheffing van de
tewerkstellingsbeperkingen
inzake flexi-jobs'
(*Parl.St.* Kamer 2024-25,
nr. 56-0374/001)

une proposition de loi
'modifiant diverses
dispositions en ce qui
concerne la suppression des
restrictions applicables à
l'exercice de flexi-jobs'
(*Doc. Parl.*, Chambre,
2024-2025, n° 56-0374/001)

Op 6 december 2024 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 wijziging van diverse bepalingen voor wat betreft de opheffing van de tewerkstellingsbeperkingen inzake flexi-jobs’ (*Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-0374/001).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 14 januari 2025 en 11 februari 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Allan MAGEROTTE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Elly VAN DE VELDE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 februari 2025.

*

Le 6 décembre 2024, 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 ‘modifiant diverses dispositions en ce qui concerne la suppression des restrictions applicables à l'exercice de flexi-jobs’ (*Doc. Parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0374/001).

La proposition a été examinée par la troisième chambre le 14 janvier 2025 et 11 février 2025. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Allan MAGEROTTE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Elly VAN DE VELDE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 février 2025.

*

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

*

STREKKING VAN HET WETSVORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe om een aantal bij de programmawet van 22 december 2023 ingevoerde drempels voor de regeling inzake de zogenaamde flexi-jobs af te schaffen en dit voor alle sectoren die van deze regeling gebruik kunnen maken.

De regeling inzake flexi-jobs is ingevoerd bij de artikelen 2 tot 38 van de wet van 16 november 2015 ‘houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken’² en was destijds luidens artikel 2 ervan enkel van toepassing op de werknemers en werkgevers die ressorteren onder het paritair comité voor het hotelbedrijf of onder het paritair comité voor de uitzendarbeid indien de gebruiker ressorteert onder het paritair comité voor het hotelbedrijf.

De regeling inzake flexi-jobs is vervolgens uitgebreid tot vele andere sectoren door de volgende regelgevingen:

- artikel 33 van de programmawet van 25 december 2017³;
- artikel 146 van de programmawet van 26 december 2022⁴;
- artikel 2 van de wet van 27 maart 2023 ‘houdende wijziging van de wet van 16 november 2015 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken wat de uitbreiding van het toepassingsgebied van de flexi-jobs tot de chocolatiers betreft’ en
- artikel 182 van de programmawet van 22 december 2023⁵.

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

² Zie adv.RvS 57.517/1 van 12 juni 2015 over een voorontwerp dat onder meer heeft geleid tot de wet van 16 november 2015, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1554/1, 89-103.

³ Zie adv.RvS 62.219/1-3-4 van 11 oktober 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 25 december 2017, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2746/1, 164-206.

⁴ Zie adv.RvS 72.474/1-2-3-4 van 10 november 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 26 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3015/1, 264-324.

⁵ Zie adv.RvS 74.803/1-2-3-4 van 10 november 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 22 december 2023, *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3697/1, 277-376.

De programmawet van 22 december 2023 heeft daarnaast voor de toepassing van de regeling inzake flexi-jobs op al deze sectoren welbepaalde drempels ingevoerd, waaronder:

- de beperking van de fiscale vrijstelling tot een bezoldiging van 12.000 euro per belastbaar tijdperk, tenzij de flexi-jobwerknemer gepensioneerd is (artikel 7, 3°) (van toepassing vanaf het aanslagjaar 2025 (artikel 11, tweede lid)),
- het verbod om een flexi-job uit te oefenen bij een onderneming die verbonden is met de onderneming waar de werknemer zijn reguliere tewerkstelling heeft (artikel 183, 2°) (inwerkingtreding op 1 januari 2024 (artikel 194));
- het verbod om een flexi-job uit te voeren bij een vroegere werkgever bij wie de flexi-jobwerknemer als reguliere werknemer werkzaam is geweest, en
- de beperking van het flexi-loon tot maximaal 150 procent van het minimale basisloon⁶, tenzij een ander maximum is vastgesteld bij een door de Koning algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst (artikel 184, 1°) (inwerkingtreding op 1 januari 2024 (artikel 194)⁷).

Luidens het om advies voorgelegde wetsvoorstel worden voormelde drempels opnieuw afgeschaft. Daartoe

- wordt in artikel 38, § 1, eerste lid, 29°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 de zin “Wanneer de werknemer geen gepensioneerde is als bedoeld in artikel 3, 7°, van de voormelde wet van 16 november 2015, geldt deze vrijstelling evenwel slechts ten belope van 12.000 euro per belastbaar tijdperk” opgeheven (artikel 2 van het voorstel);
- wordt een zinsnede in artikel 4, § 1, eerste lid, a), van de wet van 16 november 2015 opgeheven, waardoor het verbod wordt afgeschaft om een flexi-job uit te voeren bij een vroegere werkgever bij wie de flexi-jobwerknemer als reguliere werknemer werkzaam is geweest (artikel 3 van het voorstel);
- wijzigt artikel 4 van het voorstel artikel 4, § 1, eerste lid, e), van de wet van 16 november 2015 om toe te voegen dat de tewerkstelling in het kader van een flexi-job wel mogelijk is bij een onderneming die verbonden is, zoals gedefinieerd in artikel 1.20 van het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen, waarbij men een arbeidsovereenkomst heeft voor een tewerkstelling van een voltijdse job van een referentiepersoon van de sector, en

⁶ Het basisloon is minimaal gelijk aan het uurloon bepaald op basis van het baremieke loon dat geldt voor de door de flexi-jobwerknemer uitgeoefende functie en dat is bepaald door een collectieve arbeidsovereenkomst (artikel 184, 2°, van de programmawet van 22 december 2023).

⁷ Bij arrest nr. 8/2025 van 30 januari 2025 vernietigde het Grondwettelijk Hof artikel 194 van de programmawet van 22 december 2023, in zoverre het er onder meer toe leidt dat de artikelen 183, 2°, en 184 van die wet van toepassing zijn op flexi-jobarbeidsovereenkomsten gesloten vóór de bekendmaking van die wet in het Belgisch Staatsblad.

- heft artikel 5 van het voorstel artikel 5, § 1, tweede zin, van de wet van 16 november 2015 op, waardoor de beperking van het flexi-loon tot 150 procent van het minimale basisloon wordt afgeschaft.

VORMVEREISTEN

3. In advies 74.803/1-2-3-4 van 10 november 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 22 december 2023 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, gewezen op de verschillende voorwaarden vervat in verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun’ waarvan de naleving noodzakelijk is opdat steun is vrijgesteld van de aanmelding voorgeschreven in artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Volgens de Raad was het niet duidelijk hoe de voorwaarden vervat in de verordeningen (EU) nr. 1407/2013 en (EU) nr. 1408/2013 van de Commissie van 18 december 2013 ‘inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de landbouwsector’ daadwerkelijk in acht (kunnen) worden genomen bij de toepassing van het stelsel van de flexi-jobs.⁸

Ook nu rijst de vraag in welke mate de (versoepeling van de) regeling inzake flexi-jobs kan worden ingepast in de voorwaarden van verordening (EU) 2023/2831 van de Commissie van 13 december 2023 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun’.⁹ Naast de naleving van een maximumbedrag, is onder meer ook vereist dat er sprake is van transparante steun en gelden bovendien bijzondere verplichtingen inzake de monitoring.

Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe in de praktijk de naleving van artikel 38 van de wet van 16 november 2015 zal worden gewaarborgd, maar er volgde geen antwoord.

Het is niet duidelijk hoe de voorwaarden vervat in verordening (EU) 2023/2831 daadwerkelijk in acht (kunnen) worden genomen bij de toepassing van de regeling inzake flexi-jobs. De wetgever dient de voorgestelde wijzigingen dan ook aan een grondig bijkomend onderzoek te onderwerpen (ook inzake transparante steun en monitoring). Hierbij dient overigens te worden nagegaan of de redactie van artikel 38 van de wet van 16 november 2015 niet moet worden aangepast.

Indien de voorgestelde afschaffing van de drempels niet ten volle kan worden ingepast binnen de voorwaarden van verordening (EU) 2023/2831, moet het wetsvoorstel alsnog worden aangemeld met toepassing van artikel 108, lid 3, van het VWEU.

⁸ Adv.RvS 74.803/1-2-3-4 van 10 november 2023, *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3697/1, 360-361, algemene opmerking 1.3.2 bij hoofdstuk 4 van dat voorontwerp.

⁹ Deze verordening vervangt verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 en is in werking getreden op 1 januari 2024 (artikel 8).

ALGEMENE OPMERKING

4. Het wetsvoorstel beoogt de regeling inzake flexi-jobs te versoepelen door de afschaffing van de in opmerking 2 vermelde drempels voor alle sectoren die gebruik kunnen maken van deze regeling. De vraag rijst of de voorgestelde regeling in overeenstemming kan worden geacht met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

Zowel naar aanleiding van het invoeren van de regeling inzake flexi-jobs¹⁰ als bij de achtereenvolgende uitbreidingen ervan¹¹, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State opmerkingen geformuleerd over de verzoenbaarheid ervan met het gelijkheidsbeginsel, omdat de tewerkstelling via flexi-jobs gepaard gaat met een bijzondere regeling op arbeids-, socialezekerheids- en fiscaalrechtelijk vlak.

Zoals bekend sluiten de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie 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 maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

In de toelichting wordt ter verantwoording van de voorgestelde versoepeling voor de regeling inzake flexi-jobs gewezen op het volgende:

“Wie een flexi-job uitoefent, betaalt al sociale bijdragen in het kader van een voltijdse job of ten minste een viervijfdejob die elders wordt uitgeoefend, wat impliceert dat de financiering van de sociale zekerheid niet wordt ondergraven.

Flexi-jobbers zijn ook binnen de personenbelasting al voldoende belast, namelijk op hun andere werkzaamheid. Zij dragen op die manier al meer dan voldoende bij aan de overheidsfinanciën.

(...)

Wij zijn evenwel van mening dat de uitbreiding van het flexi-jobstatuut naar andere sectoren op termijn dient te evolueren naar een algemene toelating ervan binnen alle economische sectoren en dat elke beperking op dit flexibele statuut moet verdwijnen. Zo ook de bovengrenzen op de inkomsten uit flexi-jobs. ‘Extra’ werken hoort niet alleen belastingvrij te zijn, het hoort ook onbeperkt te kunnen: geen enkele wet moet voor burgers bepalen hoeveel welvaart zij bijkomend kunnen of mogen verdienen.

Tot slot biedt dit wetsvoorstel gedeeltelijk een oplossing voor de ongeziene krapte op de arbeidsmarkt en de consensus dat de lasten op arbeid te hoog zijn. Werkgevers die naar arbeidskrachten op zoek zijn, kunnen via flexi-jobs piekmomenten, momenten van personeelsschaarste en personeelstekorten opvangen op een haalbare, voordelige manier. De toestand op de arbeidsmarkt is precair, elke beperking op de bijkomende tewerkstelling moet dan ook worden opgeheven.”

¹⁰ Adv.RvS 57.517/1 van 12 juni 2015, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1554/1, 97-99, opmerkingen 13.2 en 13.3.

¹¹ Adv.RvS 62.219/1-3-4 van 11 oktober 2017, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2746/1, 168-170, algemene opmerkingen 2 en 3 bij hoofdstuk 3 van het voorontwerp; adv.RvS 72.474/1-2-3-4 van 10 november 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3015/1, 311 en 312.

Gevraagd om nadere toelichting hieromtrent, gaf de gemachtigde geen antwoord.

Het Grondwettelijk Hof heeft in arrest nr. 107/2017 van 28 september 2017 geoordeeld dat de oorspronkelijke regeling inzake flexi-jobs in de horecasector in overeenstemming was met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel en geen schending vormt van artikel 23 van de Grondwet:

“Het komt de wetgever toe te oordelen in hoeverre het opportuun is om, in het kader van zijn sociaaleconomisch beleid, maatregelen te nemen met het oog op het verhogen van de werkgelegenheid. Hij beschikt ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid en dient niet aan te tonen dat de reeds bestaande maatregelen onvoldoende zijn om de nagestreefde doelstelling te bereiken.

Wanneer de wetgever een nieuwe vorm van arbeidsovereenkomst invoert, valt het onder zijn beoordelingsbevoegdheid te bepalen welke categorieën van werknemers en werkgevers onder die regeling ressorteren en met welke modaliteiten die regeling gepaard gaat. Het Hof vermag een dergelijke beleidskeuze, alsook de verschillen in behandeling die daaruit voortvloeien, slechts af te keuren indien zij niet redelijk verantwoord zijn of indien zij op onevenredige wijze afbreuk doen aan de rechten van de betrokken werknemers en werkgevers”.¹²

Het Grondwettelijk Hof achtte de regeling in de toen geldende context redelijk verantwoord, in het bijzonder in een vergelijking tussen flexi-jobwerknemers en reguliere werknemers.

Op 30 januari 2025 heeft het Grondwettelijk Hof zich in arrest nr. 8/2025 uitgesproken over de door de programmawet van 22 december 2023 ingevoerde drempels, waaronder de beperking van de fiscale vrijstelling tot een bezoldiging van 12.000 euro per belastbaar tijdperk, het verbod om een flexi-job uit te oefenen bij een onderneming die verbonden is met de onderneming waar de werknemer zijn reguliere tewerkstelling heeft en de beperking van het flexi-loon tot maximaal 150 procent van het minimale basisloon, die gelden voor alle sectoren die gebruik kunnen maken van de flexi-jobregeling. In dit recente arrest herhaalt het Grondwettelijk Hof voormelde overweging uit arrest 107/2017¹³ en acht het de ingevoerde drempels redelijk verantwoord, zonder onevenredige gevolgen voor de betrokken werknemers en werkgevers.

Met het voorliggende wetsvoorstel beogen de indieners onder meer de drempels waarover het Grondwettelijk Hof zich heeft uitgesproken af te schaffen voor alle sectoren die gebruik kunnen maken van de flexi-jobregeling, waardoor het verschil in fiscale en socialezekerheidsrechtelijke behandeling tussen flexi-jobwerknemers en reguliere werknemers in diezelfde sectoren weer groter wordt.

Daarnaast dient er op te worden gewezen dat artikel 4, 2°, van het wetsvoorstel er specifiek is op gericht om enkel indien het gaat om een arbeidsovereenkomst met een voltijdse tewerkstelling van een referentiepersoon van de sector het verbod om een flexi-job uit te voeren bij een verbonden onderneming op te heffen. De vraag rijst hier waarom dit verbod niet langer

¹² GwH 28 september 2017, nr. 107/2017, B.5.

¹³ GwH 30 januari 2025, nr. 8/2025, B.16.

geldt voor flexi-jobwerknemers die voor minimaal vier vijfde regulier zijn tewerkgesteld bij een verbonden onderneming. De toelichting bij het voorstel bevat hiervoor geen verantwoording.

Voor elk van de voorgestelde maatregelen dient een deugdelijke verantwoording voorhanden te zijn. Het is bijgevolg raadzaam om de motivering voor de afschaffing van de drempels voor de regeling inzake flexi-jobs te verstevigen. Dit geldt des te meer nu de gemachtigde niet heeft geantwoord op de aan hem voorgelegde vragen van de auditeur.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. In artikel 2 van het wetsvoorstel schrijve men “gewijzigd” in plaats van “ingevoegd”.

Slotopmerking

6. De inwerkingtreding van de aan te nemen wet wordt in het om advies voorgelegde wetsvoorstel niet geregeld. Hieruit volgt dat de aan te nemen wet in werking treedt binnen de gangbare termijn, zijnde de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Hiermee kan niet worden ingestemd. De inwerkingtreding van de aan te nemen wet dient wel degelijk op voorzienbare wijze te worden geregeld, zodat elke betrokkene zich op afdoende wijze hierop kan voorbereiden.

Hieromtrent merkte het Grondwettelijk Hof in voormeld arrest nr. 8/2025 van 30 januari 2025 het volgende op:

“Het staat in beginsel aan de wetgever om, wanneer hij beslist nieuwe regelgeving in te voeren, te beoordelen of het noodzakelijk of opportuun is die beleidswijziging vergezeld te doen gaan van overgangsmaatregelen. Het Hof zou die keuze slechts kunnen afkeuren indien er voor de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan. Dat is het geval wanneer afbreuk wordt gedaan aan de legitieme verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtzoekenden zonder dat een dwingende reden van algemeen belang de ontstentenis van een overgangsregeling voor hen kan verantwoorden. Het vertrouwensbeginsel is nauw verbonden met het rechtszekerheidsbeginsel, dat de wetgever verbiedt om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de rechtsonderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.”¹⁴

¹⁴ GwH 30 januari 2025, nr. 8/2025, B.32.

Het Grondwettelijk Hof wees hierbij op de fiscale, sociale en socialezekerheidsrechtelijke maatregelen die werknemers en werkgevers tijdig moeten kunnen nemen om de voorwaarden voor de flexi-jobregeling te kunnen naleven. Men moet over een redelijke overgangperiode beschikken om de voorwaarden van een lopende flexi-jobarbeidsovereenkomst te kunnen herzien.¹⁵

Zo moet de werking in de tijd van de aan te nemen afschaffing van de beperking van de fiscale vrijstelling tot een bezoldiging van 12.000 euro voor eenieder die betrokken is bij bijvoorbeeld de inhouding van de bedrijfsvoorheffing voorzienbaar zijn, zodat tijdig de nodige voorbereidingen kunnen worden getroffen. Werkgevers kunnen immers nadeel ondervinden, wanneer onder meer blijkt dat zij op uitgekeerde flexi-lonen van meer dan 12.000 euro ten onrechte bedrijfsvoorheffing zouden hebben ingehouden. Een inwerkingtreding hiervan vanaf het aanslagjaar 2026, waarbij de afschaffing voor de bedrijfsvoorheffing pas uitwerking heeft vanaf een datum bepaald in de toekomst, strekt bijgevolg tot aanbeveling.

Daarnaast strekt het ook tot aanbeveling dat de voorgestelde afschaffing van de andere drempels gepaard gaat met een redelijke overgangperiode.

*

¹⁵ GwH 30 januari 2025, nr. 8/2025, B.36.1-36.2.

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 des auteurs de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de supprimer un certain nombre de plafonds du régime des « flexi-jobs », instaurés par la loi-programme du 22 décembre 2023, et ce pour tous les secteurs qui peuvent recourir à ce régime.

Le régime des flexi-jobs a été instauré par les articles 2 à 38 de la loi du 16 novembre 2015 'portant des dispositions diverses en matière sociale' ² et, selon l'article 2 de celle-ci, il s'appliquait à l'époque aux seuls travailleurs et employeurs ressortissant à la commission paritaire de l'industrie hôtelière ou à la commission paritaire pour le travail intérimaire si l'utilisateur relève de la commission paritaire de l'industrie hôtelière.

Le régime des flexi-jobs a ensuite été étendu à de nombreux autres secteurs par les dispositions suivantes :

- l'article 33 de la loi-programme du 25 décembre 2017 ³ ;
- l'article 146 de la loi-programme du 26 décembre 2022 ⁴ ;
- l'article 2 de la loi du 27 mars 2023 'modifiant la loi du 16 novembre 2015 portant des dispositions diverses en matière sociale en ce qui concerne l'élargissement du champ d'application des flexi-jobs aux chocolatiers' et
- l'article 182 de la loi-programme du 22 décembre 2023 ⁵.

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

² Voir l'avis C.E. 57.517/1 du 12 juin 2015 sur un avant-projet devenu notamment la loi du 16 novembre 2015, *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1554/1, pp. 89-103.

³ Voir l'avis C.E. 62.219/1-3-4 du 11 octobre 2017 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 25 décembre 2017, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2746/1, pp. 164-206.

⁴ Voir l'avis C.E. 72.474/1-2-3-4 du 10 novembre 2022 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 26 décembre 2022, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3015/1, pp. 264-324.

⁵ Voir l'avis C.E. 74.803/1-2-3-4 du 10 novembre 2023 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 22 décembre 2023, *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3697/1, pp. 277-376.

En outre, la loi-programme du 22 décembre 2023 a instauré des plafonds bien déterminés pour l'application du régime des flexi-jobs à tous ces secteurs, dont :

- la limitation de l'exonération fiscale à une rémunération de 12 000 euros par période imposable, sauf si le travailleur exerçant un flexi-job est pensionné (article 7, 3°) (applicable à partir de l'exercice d'imposition 2025 (article 11, alinéa 2)) ;
- l'interdiction d'exercer un flexi-job dans une entreprise liée à l'entreprise dans laquelle le travailleur exerce son emploi régulier (article 183, 2°) (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024 (article 194)) ;
- l'interdiction d'exercer un flexi-job chez un ancien employeur auprès duquel le travailleur exerçant un flexi-job a été occupé comme travailleur régulier, et
- la limitation du flexi-salaire à maximum 150 pourcents du salaire minimum de base ⁶, sauf si un plafond différent est fixé par une convention collective de travail rendue obligatoire par le Roi (article 184, 1°) (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024 (article 194) ⁷).

Selon la proposition de loi soumise pour avis, les plafonds précités sont à nouveau supprimés. À cet effet,

- la phrase « Toutefois, lorsque le travailleur n'est pas un pensionné tel que visé à l'article 3, 7°, de la loi du 16 novembre 2015 précitée, la présente exonération ne s'applique qu'à concurrence de 12.000 euros par période imposable » est abrogée à l'article 38, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 29°, du Code des impôts sur les revenus 1992 (article 2 de la proposition) ;
- un membre de phrase est abrogé à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, a), de la loi du 16 novembre 2015, de sorte que l'interdiction d'exercer un flexi-job chez un ancien employeur auprès duquel le travailleur exerçant un flexi-job a été occupé comme travailleur régulier est supprimée (article 3 de la proposition) ;
- l'article 4 de la proposition modifie l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, e), de la loi du 16 novembre 2015 en ajoutant que l'occupation dans le cadre d'un flexi-job par une entreprise affiliée [lire : liée], au sens de l'article 1.20 du Code des sociétés et des associations, est toutefois possible lorsque le travailleur a un contrat de travail pour un emploi à temps plein au regard du régime de travail d'une personne de référence du secteur, et

⁶ Le salaire de base est au moins égal au salaire horaire déterminé sur la base du salaire barémique applicable à la fonction exercée par le travailleur exerçant un flexi-job et fixé par une convention collective de travail (article 184, 2°, de la loi-programme du 22 décembre 2023).

⁷ Par son arrêt n° 8/2025 du 30 janvier 2025, la Cour constitutionnelle a annulé l'article 194 de la loi-programme du 22 décembre 2023, en ce qu'il a notamment pour effet que les articles 183, 2°, et 184 de cette loi sont applicables aux contrats de travail flexi-job conclus avant la publication de cette loi au Moniteur belge.

- l'article 5 de la proposition abroge l'article 5, § 1^{er}, deuxième phrase, de la loi du 16 novembre 2025, supprimant ainsi la limitation du flexi-salaire à 150 pourcents du salaire minimum de base.

FORMALITÉS

3. Dans l'avis 74.803/1-2-3-4 du 10 novembre 2023 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 22 décembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a relevé les différentes conditions prévues dans le règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 'relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis', dont le respect est nécessaire pour que les aides soient exemptées de la notification prescrite par l'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'union européenne (ci-après : TFUE). Selon le Conseil, il n'apparaissait pas clairement comment les conditions prévues par les règlements (UE) n° 1407/2013 et (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 'relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture' sont (peuvent) effectivement (être) respectées dans le cadre de l'application du système des flexi-jobs ⁸.

En l'occurrence également, la question se pose de savoir dans quelle mesure le régime (l'assouplissement du régime) des flexi-jobs peut s'inscrire dans les conditions du règlement (UE) 2023/2831 de la Commission du 13 décembre 2023 'relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis' ⁹. Outre le respect d'un plafond, il doit notamment également être question d'aides transparentes et des obligations particulières s'appliquent par ailleurs en matière de monitoring.

Il a été demandé au délégué comment le respect de l'article 38 de la loi du 16 novembre 2015 sera garanti dans la pratique, mais cette question est restée sans réponse.

On n'aperçoit pas clairement comment les conditions prévues dans le règlement (UE) 2023/2831 sont (peuvent) effectivement (être) respectées dans le cadre de l'application du régime des flexi-jobs. Le législateur doit dès lors soumettre les modifications proposées à un examen complémentaire approfondi (également en ce qui concerne les aides transparentes et le monitoring). À cet égard, il faudra d'ailleurs vérifier si la rédaction de l'article 38 de la loi du 16 novembre 2015 ne doit pas être adaptée.

Si la suppression proposée des plafonds ne peut pas s'inscrire pleinement dans les conditions du règlement (UE) 2023/2831, la proposition de loi devra encore être notifiée en application de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

⁸ Avis C.E. 74.803/1-2-3-4 du 10 novembre 2023, *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3697/1, pp. 360-361, observation générale 1.3.2 à propos du chapitre 4 de cet avant-projet.

⁹ Ce règlement remplace le règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2024 (article 8).

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. La proposition de loi vise à assouplir le régime des flexi-jobs en supprimant, pour tous les secteurs qui peuvent recourir à ce régime, les plafonds mentionnés dans l'observation 2. La question se pose de savoir si le régime proposé peut être réputé conforme au principe constitutionnel d'égalité.

Tant à la suite de l'instauration du régime des flexi-jobs¹⁰ que lors de ses extensions successives¹¹, la section de législation du Conseil d'État a formulé des observations quant à leur compatibilité avec le principe d'égalité, dès lors que l'emploi via flexi-jobs est assorti d'un régime spécial sur le plan du droit du travail, de la sécurité sociale et de la fiscalité.

Nul n'ignore que les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination n'excluent 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 être appréciée compte tenu de l'objectif et des effets de la mesure et de la nature des principes applicables en la matière ; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

Pour justifier l'assouplissement proposé du régime des flexi-jobs, les développements relèvent ce qui suit :

« Les personnes qui exercent un flexi-job paient déjà des cotisations sociales dans le cadre d'un emploi à temps plein ou au moins à quatre cinquièmes exercé ailleurs, de sorte qu'il n'est pas porté atteinte au financement de la sécurité sociale.

Les travailleurs en flexi-job sont déjà suffisamment soumis à l'impôt des personnes physiques au travers de leur autre activité. Ce faisant, ils contribuent déjà plus qu'il n'en faut aux finances publiques.

(...)

Or, nous estimons que l'extension du régime des flexi-jobs à des secteurs supplémentaires devrait déboucher sur sa généralisation à tous les secteurs de l'économie et, selon nous, toute restriction à ce statut caractérisé par sa flexibilité devrait disparaître. À notre estime, il y a également lieu de supprimer les plafonds applicables aux revenus des flexi-jobs. Le travail 'supplémentaire' devrait non seulement être exonéré d'impôts, mais aussi pouvoir s'exercer sans limitation : la loi ne devrait en aucun cas dicter aux citoyens la mesure dans laquelle ils sont autorisés ou non à se constituer un revenu supplémentaire.

Enfin, la présente proposition de loi offre une solution partielle aux pénuries sans précédent observées sur le marché du travail ainsi qu'aux charges sur le travail unanimement considérées comme trop élevées. Elle vise à permettre aux employeurs à la recherche de main-d'œuvre de recourir avantageusement et sans difficulté aux flexi-jobs lorsqu'ils sont appelés à faire face à un pic d'activité, à un manque de personnel ou à une

¹⁰ Avis C.E. 57.517/1 du 12 juin 2015, *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1554/1, pp. 97-99, observations 13.2 et 13.3.

¹¹ Avis C.E. 62.219/1-3-4 du 11 octobre 2017, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2746/1, pp. 168-170, observations générales 2 et 3 à propos du chapitre 3 de l'avant-projet ; l'avis C.E. 72.474/1-2-3-4 du 10 novembre 2022, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3015/1, pp. 311 et 312.

pénurie de main-d'œuvre. Compte tenu de la situation précaire du marché du travail, toute restriction au travail complémentaire doit être supprimée ».

Invité à apporter des éclaircissements à ce sujet, le délégué n'a pas donné de réponse.

Dans son arrêt n° 107/2017 du 28 septembre 2017, la Cour constitutionnelle a jugé que le régime initial des flexi-jobs dans le secteur horeca était conforme au principe constitutionnel d'égalité et ne violait pas l'article 23 de la Constitution :

« Il appartient au législateur d'apprécier dans quelle mesure il est opportun, dans le cadre de sa politique socio-économique, de prendre des mesures en vue d'augmenter le taux d'emploi. Il dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation et ne doit pas démontrer que les mesures déjà prises ne sont pas suffisantes pour atteindre l'objectif poursuivi.

Lorsque le législateur introduit une nouvelle forme de contrat de travail, il relève de son pouvoir d'appréciation de déterminer les catégories de travailleurs et d'employeurs qui relèvent de ce régime, et les modalités qui encadrent ce régime. La Cour ne peut sanctionner un tel choix politique, et les différences de traitement qui en résultent, que s'ils sont dépourvus de justification raisonnable ou s'ils portent une atteinte disproportionnée aux droits des travailleurs et des employeurs concernés » ¹².

La Cour constitutionnelle a estimé que le régime était raisonnablement justifié dans le contexte de l'époque, plus particulièrement dans le cadre d'une comparaison entre les travailleurs exerçant un flexi-job et les travailleurs réguliers.

Dans son arrêt n° 8/2025 du 30 janvier 2025, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur les plafonds instaurés par la loi-programme du 22 décembre 2023, dont la limitation de l'exonération fiscale à une rémunération de 12.000 euros par période imposable, l'interdiction d'exercer un flexi-job dans une entreprise liée à l'entreprise dans laquelle le travailleur exerce son emploi régulier et la limitation du flexi-salaire à maximum 150 pourcents du salaire minimum de base, qui s'appliquent à tous les secteurs qui peuvent recourir au régime des flexi-jobs. Dans cet arrêt récent, la Cour constitutionnelle rappelle le considérant précité de l'arrêt 107/2017 ¹³ et estime que les plafonds instaurés sont raisonnablement justifiés, sans effets disproportionnés pour les travailleurs et les employeurs concernés.

Par la proposition de loi à l'examen, les auteurs visent entre autres à supprimer, pour tous les secteurs qui peuvent recourir au régime des flexi-jobs, les plafonds sur lesquels la Cour constitutionnelle s'est prononcée, ce qui a pour effet d'accroître à nouveau, sur le plan du droit fiscal et de la sécurité sociale, la différence de traitement entre les travailleurs exerçant un flexi-job et les travailleurs réguliers dans ces mêmes secteurs.

En outre, il convient de relever que l'article 4, 2°, de la proposition de loi vise spécifiquement à abroger l'interdiction d'exercer un flexi-job auprès d'une entreprise liée uniquement s'il s'agit d'un contrat de travail impliquant un emploi à temps plein d'une personne de référence du secteur. En l'occurrence, la question se pose de savoir pourquoi cette interdiction ne s'applique plus aux travailleurs exerçant un flexi-job qui ont une occupation régulière d'au

¹² C.C., 28 septembre 2017, n° 107/2017, B.5.

¹³ C.C., 30 janvier 2025, n° 8/2025, B.16.

moins un quatre cinquièmes temps dans une entreprise liée. Les développements de la proposition ne contiennent pas de justification à cet égard.

Chacune des mesures proposées devra faire l'objet d'une justification adéquate. Par conséquent, il est conseillé d'étayer davantage la motivation de la suppression des plafonds pour le régime des flexi-jobs. Cette recommandation est d'autant plus pertinente que le délégué n'a pas répondu aux questions qui lui ont été soumises par l'auditeur.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

5. À l'article 2 de la proposition de loi, on écrira « modifié » au lieu de « inséré ».

Observation finale

6. La proposition de loi soumise pour avis ne règle pas l'entrée en vigueur de la loi dont l'adoption est envisagée. Il en résulte que la loi à adopter entre en vigueur dans le délai usuel, à savoir le dixième jour après sa publication au Moniteur belge.

On ne peut se rallier à ce procédé. L'entrée en vigueur de la loi à adopter doit bel et bien être réglée d'une manière prévisible, de sorte que chaque personne concernée puisse s'y préparer d'une manière adéquate.

À ce propos, la Cour constitutionnelle a observé ce qui suit dans l'arrêt n° 8/2025 précité du 30 janvier 2025 :

« Il appartient en principe au législateur, lorsqu'il décide d'introduire une nouvelle réglementation, d'estimer s'il est nécessaire ou opportun d'assortir celle-ci de dispositions transitoires. La Cour ne pourrait censurer ce choix que si le régime transitoire ou son absence est dénué de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire établi à leur profit. Le principe de confiance est étroitement lié au principe de la sécurité juridique, qui interdit au législateur de porter atteinte, sans justification objective et raisonnable, à l'intérêt que possèdent les justiciables d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes »¹⁴.

À cet égard, la Cour constitutionnelle a relevé les mesures fiscales, sociales et concernant le droit de la sécurité sociale que les travailleurs et les employeurs doivent pouvoir prendre à temps afin de pouvoir respecter les conditions du régime des flexi-jobs. On doit disposer d'une période transitoire raisonnable pour pouvoir revoir les conditions d'un contrat de travail flexi-job en cours¹⁵.

¹⁴ C.C., 30 janvier 2025, n° 8/2025, B.32.

¹⁵ C.C., 30 janvier 2025, n° 8/2025, B.36.1-B.36.2.

Ainsi, l'effet dans le temps de la suppression à adopter de la limitation de l'exonération fiscale à une rémunération de 12.000 euros doit être prévisible pour toute personne impliquée par exemple dans la retenue du précompte professionnel, afin que les dispositions nécessaires puissent être prises à temps. Les employeurs peuvent en effet subir un préjudice lorsqu'il s'avère notamment qu'ils auraient retenu indûment un précompte professionnel sur les flexi-salaires versés dépassant les 12.000 euros. Par conséquent, il est recommandé de prévoir l'entrée en vigueur du dispositif à partir de l'exercice d'imposition 2026, la suppression du précompte professionnel ne produisant ses effets qu'à partir d'une date déterminée dans le futur.

En outre, il est également recommandé que la suppression proposée des autres plafonds soit assortie d'une période transitoire raisonnable.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE