

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 12 januari 1998 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van artikel 19bis van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders", heeft op 15 januari 1998 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 12 janvier 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 19bis de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs", a donné le 15 janvier 1998 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gebaseerd

"sur le fait que l'attribution des titres-repas aux travailleurs et les règles instaurant les conditions de leur exonération du calcul des cotisations de sécurité sociale constituent des éléments importants des accords interprofessionnels et qu'il est donc indispensable que les règles y afférentes entrent en vigueur au 1er janvier 1998, de façon à garantir un fonctionnement correct de la concertation sociale".

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

.../...

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de voorwaarden te wijzigen waaronder het voordeel dat wordt toegekend onder de vorm van maaltijdcheques als loon wordt beschouwd voor het berekenen van de socialezekerheidsbijdragen.

Het ontwerp vervangt daartoe artikel 19bis van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

Alhoewel artikel 19bis van het voornoemd koninklijk besluit in zijn geheel wordt vervangen door een nieuwe bepaling, wijzigt het ontwerp de huidige voorwaarden waaronder maaltijdcheques worden beschouwd als loon, op slechts een aantal punten.

De voornaamste van die wijzigingen betreffen onder meer :

- het cumulatieverbod dat wordt ingesteld tussen maaltijdcheques en het voordeel van een eetmaal beneden kostprijs in het bedrijfsrestaurant, zoals bedoeld in artikel 19, § 2, 11°, van het koninklijk besluit van 28 november 1969;

.../...

- het uitgaan van het principe dat het aantal toegekende maaltijdcheques gelijk moet zijn aan het aantal dagen waarop de werknemer effectief arbeidsprestaties levert, wat inhoudt dat het begrip "werkelijke arbeidsdagen", dat in de praktijk tot interpretatiemoeilijkheden aanleiding heeft gegeven, wordt verlaten. Ondernemingen waarin verschillende arbeidsregelingen van toepassing zijn en die inzake overuren verplicht zijn om artikel 26bis van de arbeidswet van 16 maart 1971 toe te passen, kunnen terzake een alternatieve berekeningswijze hanteren, die in het ontwerp wordt bepaald;

- de verplichte werknemersbijdrage, die reeds de facto gold en waarin nu uitdrukkelijk wordt voorzien;

- het expliciteren, voor elke voorwaarde afzonderlijk, dat, wanneer niet aan de desbetreffende voorwaarde is voldaan, de maaltijdcheque als loon wordt beschouwd.

2. De rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt geboden door artikel 23, tweede lid, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers.

Nadat immers artikel 23, eerste lid, van die wet, het beginsel heeft verwoord volgens hetwelk de sociale-zekerheidsbijdragen worden berekend op basis van het loon van de werknemer, wordt in het tweede lid van dat artikel gesteld wat volgt :

.../...

"Het begrip loon wordt bepaald bij artikel 2 van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers. Evenwel kan de Koning het aldus bepaalde begrip, bij een in Ministerraad overlegd besluit, verruimen of beperken".

Het is precies van deze laatste bevoegdheid dat de Koning gebruik maakt om de in het ontwerp vervatte regeling met betrekking tot de maaltijdcheques uit te werken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

In het vierde lid van de aanhef wordt verwezen naar het "voorstel" van het Beheerscomité van de Rijksdienst voor sociale zekerheid. Noch artikel 23 van de wet van 29 juni 1981, noch enige andere bepaling van die wet, schrijft evenwel een dergelijk voorstel voor. Wel is het zo dat toepassing moet worden gemaakt van artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg en dat derhalve het "advies" van het betrokken beheerscomité vereist is.

In dat verband valt af te leiden uit de documenten die aan de Raad van State, afdeling wetgeving, zijn toegezonden, dat het beheerscomité in kwestie zich tijdens zijn vergadering van 21 november 1997 akkoord heeft verklaard met de ontworpen regeling, wat erop neerkomt dat het beheerscomité over het ontwerp heeft geadviseerd overeenkomstig artikel 15 van de voornoemde wet van 25 april 1963.

.../...

De redactie van het vierde lid van de aanhef wordt dan ook beter aangepast als volgt :

"Gelet op het advies van het Beheerscomité van de Rijksdienst voor sociale zekerheid, gegeven op 21 november 1997;".

Artikel 1

1. Uit de inleidende zin van het ontworpen artikel 19bis, § 2, blijkt duidelijk dat, opdat maaltijdcheques niet als loon zouden worden beschouwd, zij "terzelfder tijd aan alle volgende voorwaarden (moeten) voldoen".

De vraag rijst dan ook of het zin heeft, per voorwaarde afzonderlijk, nog eens te preciseren dat maaltijdcheques die niet aan de desbetreffende voorwaarde voldoen, als loon worden beschouwd. Daar dergelijke verduidelijking niets toevoegt aan wat reeds in de inleidende zin van het ontworpen artikel 19bis, § 2, wordt bepaald, kan er evengoed van worden afgezien.

2. Op het einde van het eerste lid van het ontworpen artikel 19bis, § 2, 2°, wordt gesteld dat "deze bepaling ... niet strijdig (mag) zijn met de bovenvermelde wet van 16 maart 1971". Met "deze bepaling" wordt blijkbaar bedoeld op de vaststelling, bij collectieve arbeidsovereenkomst of arbeidsreglement, van het normale aantal arbeidsuren per dag in de onderneming en de wijze waarop het maximum aantal werkbare dagen van de voltijds tewerkgestelde werknemer in de onderneming in het kwartaal, wordt berekend.

.../...

Uiteraard zal die vaststelling geen afbreuk mogen doen aan de arbeidswet van 16 maart 1971. Het lijkt bijgevolg niet enkel onnodig zulks in de tekst van het ontwerp te expliciteren, doch er wordt tevens de indruk mee gewekt dat wel van die wet zou kunnen worden afgeweken indien niet uitdrukkelijk het tegendeel wordt bedongen.

De laatste zin van het ontworpen artikel 19bis, § 2, 2°, eerste lid, wordt bijgevolg beter geschrapt.

Artikel 2

Luidens dit artikel zal de ontworpen regeling met ingang van 1 januari 1998 in werking treden.

De in het ontwerp vervatte regeling is evenwel van die aard dat ze bezwaarlijk met terugwerkende kracht kan worden ingevoerd zonder daarbij afbreuk te doen aan verworven rechten.

De datum van inwerkingtreding van het ontwerp zal dan ook op een latere datum moeten worden vastgesteld, waarbij het om praktische redenen aanbeveling kan verdienen die datum te laten samenvallen met de aanvangsdatum van een nieuw kwartaal.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, la demande d'examen urgent est fondée

"sur le fait que l'attribution des titres-repas aux travailleurs et les règles instaurant les conditions de leur exonération du calcul des cotisations de sécurité sociale constituent des éléments importants des accords interprofessionnels et qu'il est donc indispensable que les règles y afférentes entrent en vigueur au 1er janvier 1998, de façon à garantir un fonctionnement correct de la concertation sociale".

*
* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifiée par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de faire les observations suivantes.

.../...

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis tend à modifier les conditions dans lesquelles l'avantage accordé sous forme de titres-repas est considéré comme rémunération en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale.

A cet effet, le projet remplace l'article 19bis de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

Bien que l'article 19bis de l'arrêté royal susvisé soit intégralement remplacé par une disposition nouvelle, le projet ne modifie que sur quelques points les conditions actuelles dans lesquelles les titres-repas sont considérés comme rémunération.

Les plus importantes de ces modifications concernent entre autres :

- l'interdiction de cumul instaurée entre les titres-repas et l'avantage que constitue la fourniture de repas à un prix inférieur au prix coûtant dans le restaurant de l'entreprise, visé à l'article 19, § 2, 11^o, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969;

- l'adoption du principe selon lequel le nombre de titres-repas octroyés doit être égal au nombre de journées au cours desquelles le travailleur a effectivement fourni des prestations de travail, ce qui implique que la

.../...

notion de "journées de travail effectivement fournies", qui a donné lieu à des difficultés d'interprétation dans la pratique, est abandonnée. Les entreprises dans lesquelles des régimes de travail différents sont applicables et qui en ce qui concerne les heures supplémentaires sont tenues d'appliquer l'article 26bis de la loi du 16 mars 1971 sur le travail peuvent recourir en la matière à un mode de calcul alternatif, décrit dans le projet;

- l'intervention obligatoire de l'employeur, qui existait déjà de facto et qui est maintenant expressément prévue;

- la règle explicite, prévue pour chaque condition séparément, selon laquelle, lorsque la condition concernée n'est pas remplie, les titres-repas sont considérés comme rémunération.

2. Le projet trouve son fondement légal dans l'article 23, alinéa 2, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

En effet, après la formulation, à l'article 23, alinéa 1er, de cette loi, du principe selon lequel les cotisations de sécurité sociale sont calculées sur la base de la rémunération du travailleur, l'alinéa 2 de cet article dispose ce qui suit :

.../...

"La notion de rémunération est déterminée par l'article 2, de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs. Toutefois, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, élargir ou restreindre la notion ainsi déterminée".

C'est précisément de ce dernier pouvoir que le Roi fait usage pour élaborer les règles prévues au projet en ce qui concerne les titres-repas.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

L'alinéa 4 du préambule vise la "proposition" du Comité de gestion de l'Office national de sécurité sociale. Toutefois, ni l'article 23 de la loi du 29 juin 1981, ni quelque autre disposition de cette loi ne prescrit une telle proposition. Il est vrai qu'il convient de faire application de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale et que l'"avis" du comité de gestion concerné est dès lors requis.

A cet égard, il peut être inféré des documents adressés au Conseil d'Etat, section de législation, qu'en sa réunion du 21 novembre 1997 le comité de gestion susvisé s'est rallié aux règles en projet, ce qui signifie que le comité de gestion a émis un avis sur le projet, conformément à l'article 15 de la loi susvisée du 25 avril 1963.

.../...

Il serait donc préférable d'adapter la rédaction du quatrième alinéa du préambule comme suit :

"Vu l'avis du Comité de gestion de l'Office national de sécurité sociale, émis le 21 novembre 1997;".

Article 1er

1. Il ressort clairement de la phrase introductive de l'article 19bis, § 2, en projet, que pour ne pas être considérés comme rémunération, les titres-repas doivent "simultanément satisfaire à toutes les conditions suivantes".

La question se pose dès lors de savoir s'il se justifie de préciser une fois de plus, pour chaque condition séparément, que les titres-repas qui ne satisfont pas à la condition concernée sont considérés comme rémunération. Pareille précision n'ajoutant rien à la phrase introductive de l'article 19bis, § 2, en projet, l'on peut tout aussi bien y renoncer.

2. L'article 19bis, § 2, 2°, alinéa 1er, prévoit in fine que "cette disposition ne pourra pas enfreindre la loi du 16 mars 1971 précitée". Le terme "cette disposition" vise manifestement la fixation par convention collective de travail ou par règlement de travail du nombre normal journalier d'heures de travail dans l'entreprise et de la manière dont se calcule le nombre maximal de jours pouvant

.../...

être fournis au cours du trimestre par un travailleur occupé à temps plein dans l'entreprise.

Il est évident que cette fixation ne pourra pas porter atteinte à la loi du 16 mars 1971 sur le travail. Dès lors, il paraît non seulement inutile de le préciser dans le texte du projet, mais au surplus, pareille précision suggère qu'il pourrait effectivement être dérogé à cette loi dans le cas où le contraire ne serait pas expressément stipulé.

Il serait donc préférable de supprimer la dernière phrase de l'article 19bis, § 2, 2^o, alinéa 1er, en projet.

Article 2

Selon cet article, les règles en projet entreront en vigueur à partir du 1er janvier 1998.

Toutefois, le régime contenu dans le projet est de nature telle qu'il ne peut guère être instauré avec effet rétroactif sans affecter à des droits acquis.

Il conviendra, dès lors, de fixer l'entrée en vigueur du projet à une date ultérieure; pour des motifs d'ordre pratique, il peut être recommandé, à cet égard, de faire coïncider cette date avec la date initiale d'un nouveau trimestre.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

J. DE BRABANDERE,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. W. VAN VAERENBERGH,
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd opgesteld
en toegelicht door Mevr.
D. MAREEN, adjunct-referendaris.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par
M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur.
La note du Bureau de
coordination a été rédigée et
exposée par Mme D. MAREEN,
référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE