KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.081/1/V
VAN 18 AUGUSTUS 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 24 juli 2009 door de Minister voor Ondernemen en Vereenvoudigen verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van artikel 19*bis* 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 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt er in hoofdzaak toe de maaltijdcheque in elektronische vorm in te voeren. Deze maaltijdcheques worden gecrediteerd op de maaltijdchequerekening (artikel 1, 3/). De geldigheidsduur is beperkt tot drie maanden, te rekenen vanaf het ogenblik dat de maaltijdcheque op de rekening wordt geplaatst. De maaltijdcheque in elektronische vorm mag enkel worden gebruikt ter betaling van een eetmaal of voor de aankoop van verbruiksklare voeding (artikel 1, 6/). De keuze voor een maaltijdcheque in elektronische vorm gebeurt in beginsel in een collectieve arbeidsovereenkomst, die ook enkele nadere regelen met betrekking tot die overgang kan bepalen. De terbeschikkingstelling van deze maaltijdcheques gebeurt door een uitgever die aan een aantal erkenningsvoorwaarden moet voldoen die door de bevoegde ministers worden bepaald. Het gebruik van de maaltijdcheques in elektronische vorm is in beginsel kosteloos voor de werknemer (artikel 1, 7/).

Het ontwerp stelt een ad hoc advies- en controlecomité voor de elektronische maaltijdcheque in, dat een aantal adviserende en coördinerende taken heeft (artikel 2). Tevens regelt het ontwerp de controlebevoegdheid van ambtenaren, aangesteld door de minister bevoegd voor Economie (artikel 3). De ontworpen regeling wordt drie jaar na haar inwerkingtreding geëvalueerd (artikel 4). De uitgevers van maaltijdcheques worden verplicht een financiële zekerheid te verstrekken ten belope van de helft van het uitstaande saldo (artikel 5).

Ten slotte verbiedt het ontwerp voor maaltijdcheques in elektronische vorm en op papieren drager de cumulatie met een onkostenvergoeding voor een zelfde maaltijd voor dezelfde dag (artikel 1, 1/).

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het ontwerp zoekt onder meer rechtsgrond in artikel 23, tweede lid, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers. Deze bepaling luidt als 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. (...) ".

.../...

Deze bepaling biedt rechtsgrond voor de bepalingen in het ontwerp die betrekking hebben op de mate waarin de maaltijdcheques, ongeacht hun vorm, al dan niet als loon worden beschouwd, met het oog op de berekening van de socialezekerheidsbijdragen. Daartoe kunnen ook de bepalingen worden gerekend die betrekking hebben op de invoering van maaltijdcheques in ondernemingen, op de wijze van afgifte van die maaltijdcheques aan de werknemers, alsook op de beperkingen van het gebruik van die maaltijdcheques. Deze bepalingen regelen immers de wijze waarop in de verhouding tussen werkgevers en werknemers maaltijdcheques kunnen worden toegekend in de plaats van loon. Indien de toegekende maaltijdcheques niet aan die bepalingen voldoen, worden ze als loon beschouwd. Artikel 1 van het ontwerp vindt bijgevolg in principe rechtsgrond in deze wetsbepaling.

2.2. De aangehaalde wetsbepaling kan evenwel geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen artikel 19*bis*, § 3, eerste lid, 4**/**. Die bepaling machtigt de ministers bevoegd voor Sociale Zaken, Werk, Zelfstandigen en Economie om bij ministerieel besluit de voorwaarden vast te stellen om als uitgever van maaltijdcheques in elektronische vorm te worden erkend, alsook de erkenningsprocedure, de controle op de naleving van de erkenningsvoorwaarden, de voorwaarden voor de intrekking van de erkenning en de procedure van waarschuwing en intrekking van de erkenning.

De aldus beoogde regeling bij ministerieel besluit heeft formeel weliswaar nog steeds betrekking op de voorwaarden waaronder maaltijdcheques in elektronische vorm als loon kunnen worden beschouwd, aangezien de niet-naleving van de betrokken voorwaarden en procedures tot gevolg heeft dat de door de betrokken uitgever ter beschikking gestelde maaltijdcheques onder bepaalde voorwaarden alsnog als loon worden beschouwd. De beoogde regeling is evenwel gericht tot uitgevers van maaltijdcheques en niet tot de werkgevers of werknemers die gebruik maken van maaltijdcheques. De voorwaarden en procedures die door deze erkende uitgevers moeten worden nageleefd om rechtsgeldig maaltijdcheques in elektronische vorm uit te geven die niet als loon worden beschouwd, is een regeling waarvoor de zo-even aangehaalde wetsbepaling ruimschoots tekortschiet als rechtsgrond. Veeleer moet hiervoor in de wet een geëigende rechtsgrond worden opgenomen.

Ook indien de beoogde regeling bij ministerieel besluit in het ontworpen koninklijk besluit zou worden opgenomen, met andere woorden zonder een beroep te doen op een delegatie aan de bevoegde ministers, zou de conclusie dezelfde zijn.

2.3. Nu reeds kan worden opgemerkt dat een nieuwe, geëigende wetsbepaling die rechtsgrond zou bieden voor de beoogde regeling, die regeling niet kan opdragen aan de bevoegde ministers, zoals het geval is in de thans ontworpen bepaling. Nog afgezien van het grondwettelijke bezwaar tegen delegaties door de wetgever aan individuele ministers, kan de beoogde regeling niet worden beschouwd als een aangelegenheid van bijkomstige of aanvullende aard. Eventuele delegaties moeten bijgevolg aan de Koning worden gericht.

3. Artikel 2 van het ontwerp stelt een ad hoc adviescomité voor de elektronische maaltijdcheque in. De Koning kan op grond van zijn algemene uitvoeringsbevoegdheid [1] en zijn bevoegdheid inzake de organisatie van de diensten van het algemeen bestuur [2], commissies, adviesorganen of comités oprichten, althans voor zover die organen enkel tot taak hebben de regering bij de uitoefening van haar uitvoeringsopdrachten voor te lichten of niet-bindende adviezen of voorstellen te doen, en voor zover de raadpleging van die organen niet verplicht is. Aan deze voorwaarden is te dezen voldaan.

Gelet evenwel op de verknochtheid van de ontworpen bepaling met het ontworpen artikel 19*bis*, § 3, eerste lid, 4/, waarvan zo-even werd vastgesteld dat er geen rechtsgrond voor bestaat, kan artikel 2 van het ontwerp bezwaarlijk doorgang vinden.

4. Artikel 3 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 31 van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders. Die wetsbepaling heeft weliswaar enkel betrekking op het toezicht door de door de Koning aangewezen ambtenaren op de naleving van die wet en haar uitvoeringsbesluiten, en niet op de uitvoeringsbesluiten van

---

(1) Artikel 108 van de Grondwet.

(2) Artikel 107 van de Grondwet.

de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, maar gelet op de overlapping tussen artikel 14 van de eerstgenoemde wet en artikel 23 van de laatstgenoemde wet, dat rechtsgrond biedt voor (een deel van) artikel 1 van het ontwerp, kan worden aangenomen dat artikel 31 wel degelijk rechtsgrond biedt voor artikel 3.

5. Voor artikel 4 van het ontwerp kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid bedoeld in artikel 108 van de Grondwet.

6. De in de aanhef aangehaalde wetsbepalingen bieden geen rechtsgrond voor artikel 5, dat voorziet in een verplichting voor de uitgevers van maaltijdcheques om een financiële zekerheid te bieden ten belope van de helft van het uitstaande saldo aan maaltijdcheques. Om dezelfde redenen als zo-even uiteengezet voor het ontworpen artikel 19*bis*, § 3, eerste lid, 4/, kunnen op grond van de aangehaalde wetsbepalingen geen verplichtingen worden opgelegd aan de uitgevers van maaltijdcheques.

7. Gelet op het feit dat voor substantiële onderdelen van het ontwerp geen rechtsgrond voorhanden is en op de onderlinge samenhang tussen de verscheidene onderdelen van het ontwerp, ziet de Raad van State, afdeling wetgeving, af van het verder onderzoek van het ontwerp.

SLOTOPMERKING

8. Bij de uitwerking van een erkennings- en toezichtsregime voor de uitgevers van elektronische maaltijdcheques, is eveneens rekening te houden met de Europeesrechtelijke dimensie van zulk een regeling. Meer bepaald wordt de stellers van het ontwerp nu reeds gewezen op het recht dat die dienstverleners gevestigd in een andere lidstaat van de Europese Unie uit het EG-Verdrag bezitten om de diensten verbonden aan de uitgifte en de circulatie van elektronische maaltijdcheques in België te kunnen

aanbieden, hetzij op grond van de Dienstenrichtlijn [3], hetzij op grond van richtlijn 2007/64/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 betreffende betalingsdiensten in de interne markt tot wijziging van de richtlijnen 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG en 2006/48/EG, en tot intrekking van richtlijn 97/5/EG. Wat laatstgenoemde richtlijn betreft, valt immers niet uit te sluiten dat de uitgever van elektronische maaltijdcheques te kwalificeren is als een "betalingsdienstaanbieder", in het bijzonder wanneer het uitgewerkte systeem in feite aan de werknemer toelaat om betalingstransacties te verrichten ten gunste van derden [4].

---

(3) Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt. De ontworpen regeling lijkt minstens ten dele buiten de uitzonderingsgrond van de socialezekerheidswetgeving te vallen (zie artikel 1, lid 6, van die richtlijn).

(4) Het voorliggende ontwerp bepaalt weliswaar uitdrukkelijk dat de maaltijdchequerekening te beschouwen is als een "databank" waarop voor een werknemer een aantal elektronische maaltijdcheques zullen worden opgeslagen. Het is evenwel de vraag of deze bepaling op zich de kwalificatie van het systeem als een betaalrekening in de zin van de richtlijn 2007/64/EG in de weg staat.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraad, voorzitter,
	B. THYS, P. BARRA,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. VANNESTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A. BECKERS J. VAN NIEUWENHOVE

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.081/1/V
DU 18 AOÛT 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre pour l'Entreprise et la Simplification, le 24 juillet 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal modifiant l'article 19*bis* 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 l'avis suivant:

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis a principalement pour objet d'instaurer le titre-repas sous forme électronique. Ces titres-repas sont portés au crédit du compte titres-repas (article 1er, 3/). La durée de validité du titre-repas est limitée à trois mois à compter du moment où il est placé sur le compte. Le titre-repas sous forme électronique ne peut être utilisé que pour payer un repas ou pour acheter des aliments prêts à la consommation (article 1er, 6/). Le choix d'un titre-repas sous forme électronique se fait en principe dans une convention collective de travail qui peut également préciser quelques autres règles relatives à cette transition. Ces titres-repas sont mis à disposition par un éditeur qui doit satisfaire à un certain nombre de conditions d'agrément définies par les ministres compétents. L'utilisation des titres-repas sous forme électronique n'entraîne en principe pas de coût pour le travailleur (article 1er, 7/).

Le projet crée un comité d'avis et de contrôle *ad hoc* pour les titres-repas sous forme électronique, qui est chargé de différentes missions d'avis et de coordination (article 2). Le projet règle également le pouvoir de contrôle des fonctionnaires désignés par le Ministre ayant l'Économie dans ses attributions (article 3). Le régime en projet est évalué trois ans après son entrée en vigueur (article 4). Les éditeurs de titres-repas sont tenus de fournir une garantie financière à concurrence de la moitié du solde actif (article 5).

Enfin, le projet interdit le cumul de titres-repas sous forme électronique et sur support papier avec une indemnité de frais pour un même repas le même jour (article 1er, 1/).

FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2.1. Le projet recherche notamment un fondement juridique à l'article 23, alinéa 2, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés. Cette disposition est rédigée comme 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. (...)".

.../...

Cette disposition procure un fondement juridique aux dispositions du projet qui concernent la mesure dans laquelle les titres-repas, indépendamment de leur forme, sont ou non considérés comme une rémunération pour le calcul des cotisations de sécurité sociale. On peut également ranger parmi ces dispositions celles qui ont trait à l'instauration des titres-repas dans les entreprises, aux modalités de leur délivrance aux travailleurs et aux restrictions à leur l'utilisation. Ces dispositions gouvernent en effet les modalités selon lesquelles, dans la relation entre les employeurs et les travailleurs, des titres-repas peuvent être octroyés à la place d'une rémunération. Si les titres-repas octroyés ne satisfont pas à ces dispositions, ils sont considérés comme une rémunération. L'article 1er du projet trouve par conséquent en principe un fondement juridique dans cette disposition législative.

2.2. La disposition législative citée ne peut cependant pas procurer de fondement juridique à l'article 19*bis*, § 3, alinéa 1er, 4/, en projet. Cette disposition donne pouvoir aux ministres ayant les Affaires sociales, l'Emploi, les Indépendants et l'Économie dans leurs attributions de fixer, par arrêté ministériel, les conditions d'agrément en tant qu'éditeur de titres-repas sous forme électronique, ainsi que la procédure d'agrément, le contrôle du respect des conditions d'agrément, les conditions de la révocation de l'agrément et la procédure d'avertissement et de révocation de celui-ci.

Il est vrai que, formellement, la réglementation par arrêté ministériel ainsi visée concerne encore toujours les conditions dans lesquelles les titres-repas sous forme électronique peuvent être considérés comme une rémunération, dès lors que, sous certaines conditions, le non-respect de ces conditions et procédures a pour effet que les titres-repas mis à disposition par l'éditeur concerné sont encore considérés comme une rémunération. La réglementation en question vise cependant les éditeurs de titres-repas et non pas les employeurs ou les travailleurs qui utilisent des titres-repas. Les conditions et procédures que ces éditeurs agréés doivent respecter pour pouvoir régulièrement émettre des titres-repas sous forme électronique qui ne sont pas considérés comme une rémunération, constituent une réglementation pour laquelle la disposition législative précitée est largement insuffisante à procurer un fondement juridique. Il faut plutôt inscrire à cet effet un fondement juridique approprié dans la loi.

Même si la réglementation par arrêté ministériel visée était incorporée dans l'arrêté royal en projet, donc sans qu'il y ait de délégation aux ministres compétents, la conclusion serait la même.

2.3. On peut dès à présent observer qu'une disposition législative nouvelle appropriée qui procurerait un fondement juridique à la réglementation visée, ne pourrait donner pouvoir aux ministres compétents de l'adopter, comme le fait la disposition actuellement en projet. Outre l'obstacle constitutionnel qui s'oppose à ce que le législateur accorde des délégations à des ministres individuels, la réglementation visée ne peut être considérée comme une mesure accessoire ou complémentaire. C'est par conséquent au Roi que d'éventuelles délégations doivent être accordées.

3. L'article 2 du projet crée un comité d'avis *ad hoc* pour les titres-repas sous forme électronique. En vertu de son pouvoir général d'exécution [1] et de son pouvoir en matière d'organisation des services de l'administration générale [2], le Roi peut créer des commissions, des organes consultatifs ou des comités, du moins pour autant que la mission de ces organes soit limitée à informer le Gouvernement pour l'accomplissement de ses tâches d'exécution ou à émettre des avis non contraignants ou des propositions et pour autant que leur consultation ne soit pas obligatoire. Ces conditions, en l'occurrence, sont remplies.

Cependant, eu égard à la connexité de la disposition en projet avec l'article 19*bis*, § 3, alinéa 1er, 4/, qui, comme il a été constaté ci-dessus, est dépourvu de fondement juridique, l'article 2 du projet peut difficilement être maintenu.

4. L'article 3 du projet puise un fondement juridique à l'article 31 de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. Il est vrai que cette disposition législative ne concerne que la surveillance par les fonctionnaires désignés par le Roi du respect de cette loi et de ses arrêtés d'exécution et non pas des arrêtés d'exécution de la loi du 29 mai 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, mais eu égard au chevauchement de l'article 14 de la première loi citée et de l'article 23 de la dernière loi citée, qui procure un fondement juridique à (une partie de) l'article 1er du projet, on peut toutefois considérer que l'article 31 procure un fondement juridique adéquat à l'article 3.

---

(1) Article 108 de la Constitution.

(2) Article 107 de la Constitution.

5. Pour l'article 4 du projet, on peut invoquer le pouvoir général d'exécution visé à l'article 108 de la Constitution.

6. Les dispositions législatives que cite le préambule ne procurent pas de fondement juridique à l'article 5, qui impose aux éditeurs de titres-repas de fournir une garantie financière à concurrence de la moitié du solde actif des titres-repas. Pour les mêmes raisons que celles évoquées ci-dessus à propos de l'article 19*bis*, § 3, alinéa 1er, 4/, les éditeurs des titres-repas ne peuvent se voir imposer des obligations sur le fondement des dispositions législatives citées.

7. Des parties substantielles du projet étant dépourvues de fondement juridique et ses différents éléments étant indissociablement liés, le Conseil d'État, section de législation, renonce à en poursuivre l'examen.

OBSERVATION FINALE

8. Lors de l'élaboration d'un régime d'agrément et de contrôle des éditeurs de titres-repas électroniques, il faut également tenir compte du fait que le droit européen s'y applique. L'attention des auteurs du projet est dès à présent attirée notamment sur le droit que le traité CE confère à ces prestataires de services établis dans un autre État-membre de l'Union européenne de pouvoir offrir les services liés à l'émission et à la circulation des titres-repas électroniques en Belgique, soit sur le fondement de la directive services [3], soit sur celui de la directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE ainsi que 2006/48/CE et abrogeant la directive 97/5/CE. En ce qui concerne cette dernière directive, on ne peut pas exclure que l'éditeur de titres-repas électroniques doive être qualifié de "prestataire de services de

(3) Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Au moins une partie des règles en projet ne semblent pas concernées par l'exception visant la législation en matière de sécurité sociale, (voir l'article 1er, 6/, de cette directive).

paiement", en particulier lorsque le système élaboré permet en réalité au travailleur d'effectuer des paiements au profit de tiers [4].

---

(4) Il est vrai que le projet à l'examen dispose expressément que le compte de titres-repas doit être considéré comme une "banque de données" dans laquelle un certain nombre de titres-repas seront enregistrés pour un salarié. On peut cependant se demander si cette disposition fait en soi obstacle à ce que le système soit qualifié de compte de paiement au sens de la directive 2007/64/CE.

La chambre était composée de

Messieurs	J. VAN NIEUWENHOVE,	conseiller d'État, président,
	B. THYS, P. BARRA,	conseillers d'État,
	M. TISON,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. F. VANNESTE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. VAN NIEUWENHOVE.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

A. BECKERS J. VAN NIEUWENHOVE