RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.549/1
van 13 oktober 2020

avis 67.549/1
du 13 octobre 2020

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 oktober 2010 tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en erkenningsprocedure voor uitgevers van maaltijd- of ecocheques in een elektronische vorm, tot uitvoering van artikelen 183 tot 185 van de wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen, teneinde de resterende bedragen bij niet-gebruik van maaltijd- en ecocheques door te storten aan de Belgische federatie van Voedselbanken' (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1091/001)

une proposition de loi 'modifiant l'arrêté royal du 12 octobre 2010 fixant les conditions d'agrément et la procédure d'agrément pour les éditeurs des titres-repas ou éco-chèques sous forme électronique, exécutant les articles 183 à 185 de la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses, en vue de verser les montants des titres-repas et des éco-chèques non utilisés à la Fédération belge des banques alimentaires' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1091/001)

‡LW-BGKULDBAF-GHFEJVT‡

Op 5 juni 2020 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 het koninklijk besluit van 12 oktober 2010 tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en erkenningsprocedure voor uitgevers van maaltijd- of ecocheques in een elektronische vorm, tot uitvoering van artikelen 183 tot 185 van de wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen, teneinde de resterende bedragen bij niet-gebruik van maaltijd- en ecocheques door te storten aan de Belgische federatie van Voedselbanken' (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1091/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 25 juni 2020 en 17 september 2020. De kamer was samengesteld Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS en Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 oktober 2020.

*

Le 5 juin 2020, 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 l'arrêté royal du 12 octobre 2010 fixant les conditions d'agrément et la procédure d'agrément pour les éditeurs des titres-repas ou éco-chèques sous forme électronique, exécutant les articles 183 à 185 de la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses, en vue de verser les montants des titres-repas et des éco-chèques non utilisés à la Fédération belge des banques alimentaires' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1091/001).

La proposition a été examinée par la première chambre les 25 juin 2020 et 19 septembre 2020. La chambre était composée Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS et Dries VAN EECKHOUTTE premiers auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 octobre 2020.

*

‡LW-BGKULDBAF-GHFEJVT‡

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt ertoe in het koninklijk besluit van 12 oktober 2010 'tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en erkenningsprocedure voor uitgevers van maaltijd-, eco- of consumptiecheques in een elektronische vorm, tot uitvoering van artikelen 183 tot 185 van de wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen'[2] als bijkomende erkenningsvoorwaarde in te schrijven dat de uitgever er zich toe verbindt om het bedrag van de maaltijdcheques en de ecocheques die niet werden gebruikt binnen respectievelijk 12 en 24 maanden na uitgiftedatum te storten aan de Belgische Federatie van Voedselbanken en de overige erkende overkoepelende organisaties zoals gedefinieerd in het Reglement van de POD Maatschappelijke Integratie inzake "gratis verdeling van levensmiddelen aan OCMW's en erkende partnerorganisaties in het kader van het Fonds voor Europese Hulp aan de Meest Behoeftigen".

Het voorstel machtigt de Koning om de bepalingen van het koninklijk besluit van 12 oktober 2010 die aldus bij wet worden gewijzigd, op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen bij een na overleg in de Ministerraad vastgesteld besluit.

ALGEMENE OPMERKING

3.1. Artikel 2 van het koninklijk besluit van 12 oktober 2010 bepaalt, onder verwijzing naar artikel 19*bis*, § 2, 4°, en artikel 19*quater*, § 2, 4°, derde lid, 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', dat de geldigheidsduur van een maaltijd- of ecocheque beperkt is tot respectievelijk 12 en 24 maanden te rekenen vanaf het ogenblik dat de maaltijd- of ecocheque in elektronische vorm op de maaltijd- of ecochequerekening is geplaatst.

[1] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Het opschrift van het besluit van 12 oktober 2010 is aldus gewijzigd bij de wet van 31 juli 2020 'tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de invoering van de elektronische consumptiecheques'. Het opschrift en artikel 2 van het voorstel moeten dienovereenkomstig worden aangepast.

‡LW-BGKULDBAF-GHFEJVT‡

Artikel 38/1, § 2, 4° en § 4, 4°, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92) bepalen dat op de maaltijdcheque en de ecocheque duidelijk moet worden vermeld dat zijn geldigheidsduur beperkt is tot 12, respectievelijk 24 maanden vanaf de datum van zijn terbeschikkingstelling aan de werknemer of de bedrijfsleider.

Uit deze wettelijke en reglementaire bepalingen blijkt bijgevolg dat het vorderingsrecht van de werknemer of de bedrijfsleider uit hoofde van de maaltijd- of ecocheque komt te vervallen bij het verstrijken van zijn geldigheidsduur. Er wordt evenwel niet uitdrukkelijk geregeld aan wie de tegenwaarde van de maaltijd- of ecocheque toekomt nadat het vorderingsrecht van de werknemer of de bedrijfsleider is vervallen.

3.2. Om nadere toelichting gevraagd aan wie de tegenwaarde van de vervallen maaltijd- of ecocheques toekomt, antwoordde de indienster van het voorstel als volgt:

> "Het geld van de ongebruikte verlopen cheques bevindt zich in een grijze zone. Ik heb vertegenwoordigers van de uitgiftebedrijven hierover bevraagd en ook zij hebben me deze grijze zone bevestigd. Op dit moment is niet bepaald wie het geld toebehoort wanneer de geldigheidsduur van 1 jaar of 2 jaar is verstreken van respectievelijk de maaltijd- of ecocheque. Het is hierdoor helemaal niet duidelijk wat er moet gebeuren met het geld van de ongebruikte verlopen cheques. Dit wetsvoorstel wil deze grijze zone wegwerken door te bepalen wat er met het geld moet gebeuren eenmaal de cheques zijn verlopen indien men nog aan de voorwaarden wil voldoen met het oog op de RSZ-vrijstelling.
>
> De filosofie achter de maaltijd- en ecocheque is evenwel zeer duidelijk: het geld komt toe aan de werknemer. Hij krijgt zijn maaltijd- en/of ecocheques als alternatief voordeel van zijn werkgever in ruil voor de door hem verrichte arbeid. De werkgever bestelt deze cheques voor zijn werknemer bij de uitgiftebedrijven. Zij geven de cheques uit op naam van de werknemer die met deze cheques een titel of vorderingsrecht krijgen op het geld dat door de uitgiftebedrijven werd ontvangen namens de werkgever. Wanneer de geldigheidsduur van de maaltijd- of ecocheque is verstreken en de cheque nog niet is benut, kan de werknemer geen gebruik meer maken van zijn titel en komt het geld in de grijze zone terecht.
>
> Volgens de huidige praktijk blijft het geld van de ongebruikte verlopen cheques zitten bij de drie uitgiftebedrijven. Zij nemen dit geld op in hun resultatenrekening en als het bedrijf winst boekt, dan betaalt het hierop vennootschapsbelasting. De bedrijven kunnen dit geld immers niet zomaar terugstorten aan de werkgevers. Ze kunnen het geld van de niet benutte cheque ook niet in zomaar in cash overmaken aan de werknemer zonder dat dit normaal loon wordt en men de RSZ-vrijstelling verliest. Het is dan ook om deze grijze zone weg te werken dat het wetsvoorstel bepaalt dat het geld van de ongebruikte verlopen cheques moet worden overgemaakt aan voedselbanken en andere erkende overkoepelende sociale organisaties indien men de RSZ-vrijstelling niet wil verliezen."

3.3. Uit de toelichting van de indienster van het voorstel zou moeten worden afgeleid dat na het verstrijken van de termijn en het vervallen van het vorderingsrecht, de tegenwaarde van de vervallen maaltijd- of ecocheques toekomt aan het uitgiftebedrijf van de betreffende cheques.

‡LW-BGKULDBAF-GHFEJVT‡

3.4. Het voorliggende voorstel beoogt het koninklijk besluit van 12 oktober 2010, genomen ter uitvoering van artikel 184 van de wet van 30 december 2009 'houdende diverse bepalingen', te wijzigen.

Dat koninklijk besluit moet worden samen gelezen met de artikelen 19*bis* en 19*quater* van het koninklijk besluit van 28 november 1969[3] enerzijds, en de artikelen 38, § 1, eerste lid, 25°, 38/1 en 53, 14°, WIB 92[4] anderzijds, die betrekking hebben op de maaltijdcheques en de ecocheques en onder meer bepalen dat, wanneer deze aan de in de voornoemde reglementering bepaalde voorwaarden beantwoorden, ze niet worden beschouwd als loon en bijgevolg vrijgesteld zijn van sociale zekerheidsbijdragen en van inkomstenbelastingen.

Vermits de maaltijd- en ecocheques het voorwerp uitmaken van een omvangrijke begunstiging door de overheid in de vorm van een vrijstelling van sociale zekerheidsbijdragen en personenbelastingen, wordt de uitgifte van deze cheques om die redenen dan ook onderworpen aan een strikt wettelijk en reglementair kader.

Uit dit wettelijk en reglementair kader kan niet de bedoeling worden afgeleid dat de tegenwaarde van de vervallen maaltijd- en ecocheques zou toekomen aan de uitgiftebedrijven.

Zo wordt in het koninklijk besluit van 12 oktober 2010 duidelijk bepaald welke inkomsten de uitgiftebedrijven kunnen genieten, in de vorm van een regeling van de kosten die de uitgiftebedrijven mogen aanrekenen aan werknemers en werkgevers.

Artikel 2 van dat koninklijk besluit bepaalt immers:

"(...)

11° De kosten van het gebruik van de maaltijd-, eco- of consumptiecheques in elektronische vorm zijn niet ten laste van de werknemer;

(…)

13° De uitgevers waken erover dat de directe en indirecte kosten om maaltijd-, eco- of consumptiecheques in elektronische vorm aan te bieden en te aanvaarden voor werkgevers en handelaars niet hoger zijn dan de directe en indirecte kosten die het aanbieden en de aanvaarding van papieren maaltijd-, eco- of consumptiecheques met zich brengen.

[3] De artikelen 19*bis* en 19*quater* van het koninklijk besluit van 28 november 1969 bepalen met betrekking tot respectievelijk de maaltijdcheques en de ecocheques dat het voordeel toegekend onder die vorm wordt beschouwd als loon tenzij er wordt voldaan aan een aantal voorwaarden.

[4] Artikel 38, § 1, eerste lid, 25°, WIB 92 bepaalt dat van het belastbare inkomen zijn vrijgesteld "de voordelen die bestaan uit de tussenkomst van de werkgever of de onderneming in de maaltijdcheques, de sport/cultuurcheques of de eco-cheques die beantwoorden aan de in artikel 38/1 vermelde voorwaarden";
artikel 38/1, §§ 1, 2 en 4, WIB 92 bepaalt de voorwaarden waaraan de maaltijdcheques en de ecocheques moeten voldoen opdat zij als een vrijgesteld voordeel in de zin van artikel 38, § 1, eerste lid, 25°, WIB 92 kunnen worden beschouwd;
artikel 53, 14°, WIB 92, bepaalt dat (in hoofde van de werkgever) niet als beroepskosten worden aangemerkt "de in artikel 38, § 1, eerste lid, 11° en 25°, bedoelde voordelen met uitzondering van de in voorkomend geval tot 2 EUR per maaltijdcheque beperkte tussenkomst van de werkgever of de onderneming in de maaltijdcheques wanneer die tussenkomst voldoet aan de in artikel 38/1 gestelde voorwaarden".

‡LW-BGKULDBAF-GHFEJVT‡

De uitgevers mogen voor het aanbieden en aanvaarden van consumptiecheques in elektronische vorm enkel beheerskosten aanrekenen aan werkgevers en handelaars. Het aanrekenen van transactiekosten is verboden.

De uitgevers zorgen voor een volledige transparantie van de kosten en van de kostenevolutie voor de handelaars en de werkgevers;".

De tegenwaarde van de vervallen maaltijd- en ecocheques lijkt bijgevolg niet ten volle te behoren tot de inkomsten welke het uitgiftebedrijf van maaltijd- en ecocheques overeenkomstig artikel 2 van het koninklijk besluit van 12 oktober 2010 kan genieten.

Deze vaststelling lijkt te worden bevestigd door artikel 2, 14°, van het voornoemde koninklijk besluit, dat luidt:

"14° De uitgever verbindt er zich toe om uitsluitend een derdenrekening te gebruiken om de scheiding tussen de gelden van de werkgevers ter vergoeding van de waarde van de elektronische maaltijd-, eco- of consumptiecheques die door te storten zijn aan het aanvaardingsnetwerk van de handelaars en zijn patrimonium te garanderen."

Door het opnemen van de inkomsten van de vervallen maaltijd- en ecocheques in de resultatenrekening van het uitgiftebedrijf, zou de scheiding van deze gelden met het eigen vermogen doorbroken worden, wat op gespannen voet lijkt te staan met artikel 2, 14°, van het koninklijk besluit van 12 oktober 2010.

3.5. Vermits enerzijds de tegenwaarde van de vervallen maaltijd- en ecocheques niet toekomt aan de uitgiftebedrijven en anderzijds in het wettelijk en reglementair kader waaraan de uitgifte van deze cheques is onderworpen niet uitdrukkelijk is geregeld aan wie de tegenwaarde dan wel toekomt, is het zaak van de wetgever om in het belang van de rechtszekerheid dienaangaande duidelijkheid te verschaffen en een wetskrachtige regeling uit te werken.

BEVOEGDHEID

4.1. De erkende uitgevers worden verplicht het bedrag van de niet-gebruikte maaltijd- en ecocheques te storten aan de Belgische Federatie van Voedselbanken en de door de POD Maatschappelijke Integratie erkende overkoepelende partnerorganisaties, als gedefinieerd in het Reglement van de POD "Gratis verdeling van levensmiddelen ter beschikking gesteld aan de OCMW's en erkende partnerorganisaties in het kader van het Fonds voor Europese Hulp aan de Meest Behoeftigen".[5] In de toelichting wordt gesteld dat de organisaties op die manier mensen die socio-economisch kwetsbaar zijn kunnen ondersteunen bij het aankopen van voeding of energiezuinige producten en dat ze "kunnen zorgen voor een aanzienlijke versterking van de voedselbanken en de andere overkoepelende sociale organisaties" en dat ze "voedselhulp en meer energiezuinige producten kunnen verschaffen aan wie het nodig heeft".[6]

[5] Er wordt per campagne een reglement opgesteld. De meest recente versie dateert van 14 mei 2020 voor de campagne 2020.

[6] *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 1091/001, p. 5.

‡LW-BGKULDBAF-GHFEJVT‡

Aldus is de uiteindelijke doelstelling van het voorstel middelen vrij te maken die worden besteed in het kader van bijstand aan personen. Dit laatste is in principe een bevoegdheid van de gemeenschappen (artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (hierna: BWHI)).

4.2. Bij de uitoefening van haar bevoegdheden kan de federale overheid geen middelen bestemmen voor een aangelegenheid die tot de materiële bevoegdheid van een andere overheid behoort.

De Raad van State, afdeling Wetgeving heeft in advies 53.166/VR van 15 mei 2013 over een ontwerp van decreet van het Waalse Gewest 'modifiant la loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale de Participations et d'Investissement et les sociétés régionales d'investissement' dienaangaande het volgende opgemerkt:

> "2. Ainsi que la section de législation du Conseil d'État l'a rappelé à plusieurs reprises, les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. De même, le financement d'une politique relève de l'acte de 'régler' la matière dont elle relève. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences. Ceci vaut également pour le préfinancement de ces projets et, de manière plus générale, des politiques menées ; il en résulte que le préfinancement de politiques dont le financement structurel relève d'un niveau de pouvoir ne peut en principe être assuré que par celui-ci.
>
> Compte tenu du principe d'exclusivité qui préside, en règle, au système fédéral de répartition des compétences législatives dans la Belgique fédérale, 'qui suppose que toute situation juridique est en principe réglée par un seul et unique législateur', il doit en être déduit qu'un niveau de pouvoir ne peut donc assurer ce préfinancement de politiques relevant d'un autre."

In casu betreft het voorstel weliswaar niet een rechtstreekse subsidiëring door de federale overheid van de Belgische Federatie van Voedselbanken en de door de POD Maatschappelijke Integratie erkende overkoepelende partnerorganisaties, maar wel een verplichting opgelegd aan de uitgevers van de elektronische maaltijd- en ecocheques om welbepaalde middelen rechtstreeks aan deze vereniging en organisaties te storten. Er wordt evenwel niet ingezien waarom er tot een andere bevoegdheidsrechtelijke conclusie zou moeten worden gekomen ingeval de wetgever oplegt om een bepaalde som rechtstreeks door te storten naar een derde, dan wanneer deze sommen eerst in de schatkist zouden worden gestort en vervolgens door de overheid aan diezelfde derde zouden worden uitgekeerd.

4.3. Het voorstel houdt geen verband met de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid inzake de aangelegenheden met betrekking tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die geregeld zijn in de artikelen 1 en 2 en in de hoofdstukken IV, V en VII van de organieke wet van 8 juli 1976 'betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn', als bedoeld in artikel 5, § 1, II, 2°, b), BWHI. Immers, opdat een aangelegenheid tot deze federale bevoegdheid zou kunnen behoren, is vereist dat het gaat om de toekenning van een basisrecht dat verband houdt met het minimum dat nodig is om een menswaardig bestaan te

‡LW-BGKULDBAF-GHFEJVT‡

kunnen leiden, dat wordt toegekend aan personen die in een bestaansonzekere situatie leven (in het voorstel wordt geen recht verleend en is niet bepaald waaraan de gelden moeten worden besteed) en dat moet kunnen worden ingepast in de wetgeving betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. In het voorstel worden de middelen niet aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn toegekend of wordt niet bepaald dat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn moeten tussenkomen bij het toekennen van het recht.[7]

4.4. Het voorstel zou wel binnen de bevoegdheid van de federale overheid kunnen worden gebracht indien bijvoorbeeld zou worden bepaald dat het bedrag van de vervallen maaltijd- en ecocheques door de uitgiftebedrijven moet worden gestort aan het globaal beheer van de sociale zekerheid of aan de federale overheid die deze inschrijft in de Rijksmiddelenbegroting. Die middelen zouden dan vervolgens op een bevoegdheidsconforme wijze moeten worden besteed.

*

[7] T. OPGENHAFFEN, Het beleid inzake maatschappelijk welzijn, in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN (eds.), De bevoegdheden van de Gemeenschappen, Brugge, Die Keure, 2016, p. 340-343, waar verwezen wordt naar de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 'tot vervollediging van de federale staatsstructuur (*Parl.St.* Senaat, 1992-93, nr. 558/1, 13) en naar de adviezen van de Raad van State 34.380/VR, 39.310/1-2-3-4 (zie p. 70-75) en 39.527/VR.

‡LW-BGKULDBAF-GHFEJVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'inscrire à titre de condition d'agrément supplémentaire dans l'arrêté royal du 12 octobre 2010 'fixant les conditions d'agrément et la procédure d'agrément pour les éditeurs des titres-repas, éco-chèques et chèques consommations sous forme électronique, exécutant les articles 183 à 185 de la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses' [2] que l'éditeur s'engage à verser, à la Fédération belge des banques alimentaires et aux autres organisations coordinatrices agréées telles qu'elles sont définies dans le Règlement du SPP Intégration sociale « Distribution gratuite de denrées alimentaires mises à la disposition des CPAS et organisations partenaires agréées dans le cadre du fonds européen d'aide aux plus démunis », le montant des titres-repas et des éco-chèques non utilisés respectivement dans les 12 mois et 24 mois de leur émission.

La proposition habilite le Roi à abroger, compléter, modifier ou remplacer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les dispositions de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 ainsi modifiées par la loi.

OBSERVATION GÉNÉRALE

3.1. L'article 2 de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 dispose, en faisant référence à l'article 19*bis*, § 2, 4°, et à l'article 19*quater*, § 2, 4°, alinéa 3, 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', que la validité d'un titre-repas ou d'un éco-chèque est limitée à respectivement 12 mois et 24 mois à partir du moment où le titre-repas ou l'éco-chèque sous forme électronique est mis sur le compte titres-repas ou éco-chèques.

L'article 38/1, § 2, 4° et § 4, 4°, du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92) dispose que le titre-repas et l'éco-chèque doivent mentionner clairement que leur validité est limitée respectivement à 12 et 24 mois à partir de la date de leur mise à la disposition du travailleur ou du dirigeant d'entreprise.

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

[2] L'intitulé de l'arrêté du 12 octobre 2010 a ainsi été modifié par la loi du 31 juillet 2020 'modifiant diverses dispositions introduisant le chèque consommation électronique'. L'intitulé et l'article 2 de la proposition seront adaptés en conséquence.

‡LW-BGKULDBAF-GHFEJVT‡

Il ressort dès lors de ces dispositions légales et réglementaires que le droit de créance dont bénéficie le travailleur ou le dirigeant d'entreprise du chef du titre-repas ou de l'éco-chèque devient caduc à l'expiration de la durée de validité de ce titre ou chèque. La proposition ne prévoit toutefois pas expressément à qui revient la contre-valeur du titre-repas ou de l'éco-chèque après que le droit de créance du travailleur ou du dirigeant d'entreprise est devenu caduc.

3.2. Invité à préciser à qui revient la contre-valeur des titres-repas ou éco-chèques échus, l'auteur de la proposition a répondu en ces termes :

> « Het geld van de ongebruikte verlopen cheques bevindt zich in een grijze zone. Ik heb vertegenwoordigers van de uitgiftebedrijven hierover bevraagd en ook zij hebben me deze grijze zone bevestigd. Op dit moment is niet bepaald wie het geld toebehoort wanneer de geldigheidsduur van 1 jaar of 2 jaar is verstreken van respectievelijk de maaltijd- of ecocheque. Het is hierdoor helemaal niet duidelijk wat er moet gebeuren met het geld van de ongebruikte verlopen cheques. Dit wetsvoorstel wil deze grijze zone wegwerken door te bepalen wat er met het geld moet gebeuren eenmaal de cheques zijn verlopen indien men nog aan de voorwaarden wil voldoen met het oog op de RSZ-vrijstelling.
>
> De filosofie achter de maaltijd- en ecocheque is evenwel zeer duidelijk: het geld komt toe aan de werknemer. Hij krijgt zijn maaltijd- en/of ecocheques als alternatief voordeel van zijn werkgever in ruil voor de door hem verrichte arbeid. De werkgever bestelt deze cheques voor zijn werknemer bij de uitgiftebedrijven. Zij geven de cheques uit op naam van de werknemer die met deze cheques een titel of vorderingsrecht krijgen op het geld dat door de uitgiftebedrijven werd ontvangen namens de werkgever. Wanneer de geldigheidsduur van de maaltijd- of ecocheque is verstreken en de cheque nog niet is benut, kan de werknemer geen gebruik meer maken van zijn titel en komt het geld in de grijze zone terecht.
>
> Volgens de huidige praktijk blijft het geld van de ongebruikte verlopen cheques zitten bij de drie uitgiftebedrijven. Zij nemen dit geld op in hun resultatenrekening en als het bedrijf winst boekt, dan betaalt het hierop vennootschapsbelasting. De bedrijven kunnen dit geld immers niet zomaar terugstorten aan de werkgevers. Ze kunnen het geld van de niet benutte cheque ook niet in zomaar in cash overmaken aan de werknemer zonder dat dit normaal loon wordt en men de RSZ-vrijstelling verliest. Het is dan ook om deze grijze zone weg te werken dat het wetsvoorstel bepaalt dat het geld van de ongebruikte verlopen cheques moet worden overgemaakt aan voedselbanken en andere erkende overkoepelende sociale organisaties indien men de RSZ-vrijstelling niet wil verliezen ».

3.3. Il devrait se déduire des explications fournies par l'auteur de la proposition qu'à l'expiration du délai et à l'échéance du droit de créance, la contre-valeur des titres-repas ou éco-chèques échus revient à la société éditrice des titres ou chèques concernés.

3.4. La proposition à l'examen vise à modifier l'arrêté royal du 12 octobre 2010, pris en exécution de l'article 184 de la loi du 30 décembre 2009 'portant des dispositions diverses'.

‡LW-BGKULDBAF-GHFEJVT‡

Cet arrêté royal doit être lu en combinaison avec les articles 19*bis* et 19*quater* de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 [3], d'une part, et avec les articles 38, § 1er, alinéa 1er, 25°, 38/1 et 53, 14°, CIR 92 [4], d'autre part, qui concernent les titres-repas et les éco-chèques et disposent entre autres que, si ceux-ci répondent aux conditions fixées dans la réglementation précitée, ils ne sont pas considérés comme une rémunération et sont dès lors exonérés des cotisations de sécurité sociale et de l'impôt sur les revenus.

Les titres-repas et les éco-chèques faisant l'objet d'avantages étendus accordés par l'autorité sous la forme d'une exonération des cotisations de sécurité sociale et de l'impôt des personnes physiques, l'émission de ces titres et chèques est soumise pour ces motifs à un cadre légal et réglementaire strict.

Ce cadre légal et réglementaire ne permet pas de déduire que l'intention est de prévoir que la contre-valeur des titres-repas et des éco-chèques échus revient aux sociétés éditrices.

C'est ainsi que l'arrêté royal du 12 octobre 2010 précise clairement de quels revenus les sociétés éditrices peuvent bénéficier, et ce sous la forme d'un règlement des frais que ces sociétés peuvent facturer aux travailleurs et employeurs.

L'article 2 de cet arrêté royal dispose en effet :

« (...)

11° Les frais d'utilisation des titres-repas, éco-chèques et chèques consommations sous forme électronique ne sont pas à charge du travailleur;

(…)

13° Les éditeurs veillent à ce que les coûts directs et indirects portés par les employeurs et les commerçants pour l'offre et l'acceptation des titres-repas, éco-chèques et chèques consommations sous forme électronique n'excèdent pas les coûts directs et indirects générés par les titres-repas, éco-chèques et chèques consommations sur support papier.

Les éditeurs peuvent uniquement facturer des frais de gestion aux employeurs et aux commerçants pour l'offre et l'acceptation de chèques consommation sous forme électronique. Il est interdit de facturer des frais de transaction.

Les éditeurs veillent à une pleine transparence au point de vue des coûts et de l'évolution des coûts pour les commerçants et les employeurs ».

---

[3] Les articles 19*bis* et 19*quater* de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 disposent, en ce qui concerne respectivement les titres-repas et les éco-chèques, que l'avantage octroyé sous cette forme est considéré comme une rémunération à moins qu'il soit satisfait à un certain nombre de conditions.

[4] L'article 38, § 1er, alinéa 1er, 25°, CIR 92 dispose que sont exonérés de l'impôt sur les revenus « les avantages qui se composent de l'intervention de l'employeur ou de l'entreprise dans les titres-repas, les chèques sport/culture ou les éco-chèques qui répondent aux conditions reprises à l'article 38/1 » ;
l'article 38/1, §§ 1er, 2 et 4, CIR 92 fixe les conditions auxquelles les titres-repas et les éco-chèques doivent répondre pour pouvoir être considérés comme un avantage exonéré au sens de l'article 38, § 1er, alinéa 1er, 25°, CIR 92 ;
l'article 53, 14°, CIR 92 dispose que ne constituent pas des frais professionnels (dans le chef de l'employeur) « les avantages visés à l'article 38, § 1er, alinéa 1er, 11° et 25°, à l'exclusion de l'intervention de l'employeur ou de l'entreprise dans le montant des titres-repas limitée, le cas échéant, à 2 EUR par titre-repas lorsque cette intervention répond aux conditions visées à l'article 38/1 ».

‡LW-BGKULDBAF-GHFEJVT‡

La contre-valeur des titres-repas et des éco-chèques échus ne semble dès lors pas faire pleinement partie des revenus dont la société éditrice de titres-repas et d'éco-chèques peut bénéficier conformément à l'article 2 de l'arrêté royal du 12 octobre 2010.

Cette constatation paraît être confirmée par l'article 2, 14°, de l'arrêté royal précité, qui s'énonce comme suit :

> « 14° L'éditeur s'engage à employer, à l'exclusion de tout autre système, un compte de tiers assurant la séparation de son patrimoine des montants reçus des employeurs visant à rembourser la valeur des titres-repas, éco-chèques et chèques consommations électroniques qui doivent être versés au réseau d'acceptation des commerçants ».

En inscrivant les revenus des titres-repas et éco-chèques échus dans le compte de résultats de la société éditrice, la séparation entre ces montants et le patrimoine propre ne serait pas assurée, ce qui paraît inconciliable avec l'article 2, 14°, de l'arrêté royal du 12 octobre 2010.

3.5. Étant donné, d'une part, que la contre-valeur des titres-repas et éco-chèques échus ne revient pas aux sociétés éditrices et, d'autre part, que le cadre légal et réglementaire auquel est soumise l'émission de ces titres et chèques ne règle pas expressément à qui la contre-valeur revient effectivement, il incombe au législateur, dans l'intérêt de la sécurité juridique, de faire la clarté sur ce point et d'élaborer un dispositif législatif à cet égard.

COMPÉTENCE

4.1. Les éditeurs agréés sont tenus de verser le montant des titres-repas et des éco-chèques non utilisés à la Fédération belge des banques alimentaires et aux organisations coordinatrices agréées par le SPP Intégration sociale, telles qu'elles sont définies dans le Règlement du SPP « Distribution gratuite de denrées alimentaires mises à la disposition des CPAS et organisations partenaires agréées dans le cadre du fonds européen d'aide aux plus démunis » [5]. Il est précisé dans les développements que les organisations peuvent ainsi venir en aide aux populations défavorisées lors de l'achat de denrées alimentaires ou de produits économes en énergie et qu'elles peuvent « apporter un renforcement substantiel » aux banques alimentaires et autres organisations sociales coordinatrices et « fournir une aide alimentaire supplémentaire et des produits moins énergivores à ceux qui en ont besoin » [6].

L'objectif final de la proposition est ainsi de libérer des moyens qui seront affectés dans le cadre de l'aide aux personnes. Il s'agit là en principe d'une compétence des communautés (article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI)).

4.2. Dans l'exercice de ses compétences, l'autorité fédérale ne peut pas affecter des moyens à une matière qui relève de la compétence matérielle d'une autre autorité.

[5] Un règlement est rédigé par campagne. La version la plus récente date du 14 mai 2020 pour la campagne 2020.

[6] *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 1091/001, p. 5.

‡LW-BGKULDBAF-GHFEJVT‡

Dans l'avis n° 53.166/VR du 15 mai 2013 sur un projet de décret de la Région wallonne 'modifiant la loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale de Participations et d'Investissement et les sociétés régionales d'investissement', le Conseil d'État, section de législation, a formulé à ce sujet l'observation suivante :

> « 2. Ainsi que la section de législation du Conseil d'État l'a rappelé à plusieurs reprises, les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. De même, le financement d'une politique relève de l'acte de 'régler' la matière dont elle relève. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences. Ceci vaut également pour le préfinancement de ces projets et, de manière plus générale, des politiques menées ; il en résulte que le préfinancement de politiques dont le financement structurel relève d'un niveau de pouvoir ne peut en principe être assuré que par celui-ci.
>
> Compte tenu du principe d'exclusivité qui préside, en règle, au système fédéral de répartition des compétences législatives dans la Belgique fédérale, 'qui suppose que toute situation juridique est en principe réglée par un seul et unique législateur', il doit en être déduit qu'un niveau de pouvoir ne peut donc assurer ce préfinancement de politiques relevant d'un autre ».

En l'espèce, la proposition ne concerne certes pas le subventionnement direct, par l'autorité fédérale, de la Fédération belge des banques alimentaires et des organisations coordinatrices agréées par le SPP Intégration sociale, mais bien l'obligation faite aux éditeurs de titres-repas et éco-chèques sous forme électronique de verser directement certains moyens à cette fédération et à ces organisations. On n'aperçoit toutefois pas pourquoi, en ce qui concerne la répartition des compétences, l'on devrait tirer une conclusion différente si le législateur impose de reverser directement une somme déterminée à un tiers, ou bien si ces sommes sont d'abord versées au Trésor pour ensuite être reversées à ce même tiers par l'autorité.

4.3. La proposition est sans rapport avec la compétence réservée à l'autorité fédérale dans les matières relatives aux centres publics d'aide sociale, réglées par les articles 1er et 2 et dans les chapitres IV, V et VII de la loi organique du 8 juillet 1976 'relative aux centres publics d'action sociale', visées à l'article 5, § 1er, II, 2°, b), LSRI. En effet, pour qu'une matière puisse relever de cette compétence fédérale, il doit s'agir de l'octroi d'un droit fondamental concernant le minimum nécessaire pour mener une vie décente qui est accordé aux personnes en situation précaire (la proposition n'accorde pas de droit et ne précise pas à quoi les moyens doivent être affectés) et qui doit pouvoir s'inscrire dans la législation relative aux centres publics d'action sociale. La proposition n'accorde pas les moyens aux centres publics d'action sociale ou ne dispose pas que ces centres doivent intervenir dans l'attribution du droit [7].

[7] T. OPGENHAFFEN, Het beleid inzake maatschappelijk welzijn, dans G. VAN HAEGENDOREN et B. SEUTIN (éds.), De bevoegdheden van de Gemeenschappen, Bruges, La Charte, 2016, pp. 340-343, qui fait référence aux travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État' (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-93, n° 558/1, p. 13) et aux avis du Conseil d'État 34.380/VR, 39.310/1-2-3-4 (voir pp. 70-75) et 39.527/VR.

‡LW-BGKULDBAF-GHFEJVT‡

4.4. La proposition pourrait toutefois s'inscrire dans la compétence de l'autorité fédérale si, par exemple, elle disposait que le montant des titres-repas et des éco-chèques échus doit être versé par les sociétés éditrices à la gestion globale de la sécurité sociale ou à l'autorité fédérale qui l'inscrit au budget des voies et moyens. Ces moyens devraient alors être ensuite affectés conformément aux règles répartitrices de compétences.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-BGKULDBAF-GHFEJVT‡