



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.698/1-3
van 18 juni 2018

avis 63.698/1-3
du 18 juin 2018

over

sur

amendementen op een
wetsontwerp 'betreffende de
economische relance en de
versterking van de sociale
cohesie' (*Parl.St. Kamer*,
nr. 54-2839/20)

des amendements à un projet
de loi 'relative à la relance
économique et au renforcement
de la cohésion sociale'
(*Doc. parl., Chambre*,
n° 54-2839/20)

Op 11 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over amendementen op een wetsontwerp ‘betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie’ (*Parl.St.* Kamer, nr. 54-2839/20).

De amendementen 1 tot 16, 22 tot 39 en 43 tot 52 zijn door de eerste kamer onderzocht op 14 juni 2018. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER en Jonas RIEMSLAGH, auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

De amendementen 17 tot 21 en 40 tot 42 zijn door de derde kamer onderzocht op 15 juni 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 juni 2018.

*

Le 11 juin 2018, 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 cinq jours ouvrables, sur des amendements à un projet de loi 'relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale' (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-2839/20).

Les amendements 1 à 16, 22 à 39 et 43 à 52 ont été examinés par la première chambre le 14 juin 2018. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPs et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER et Jonas RIEMSLAGH, auditeurs.

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

Les amendements 17 à 21 et 40 à 42 ont été examinés par la troisième chambre le 15 juin 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 juin 2018.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De motivering voor het inroepen van de spoedeisendheid luidt als volgt:

“De spoedeisendheid van dit wetsontwerp wordt gemotiveerd door het feit dat een groot gedeelte van de in het wetsontwerp beoogde activiteiten, zowel in het luik van verenigingswerk als in het luik van occasionele diensten tussen burgers, seizoensgebonden is. Het is dan ook belangrijk dat er aan het begin van een nieuw seizoen duidelijkheid bestaat over de toe te passen regels. Die rechtszekerheid over het nieuwe statuut moet dus worden gegeven aan het begin van een nieuw seizoen of schooljaar.

Zo gaan de activiteiten in de voetbalsector op 1 augustus van start: tegen die datum moet er dus duidelijkheid bestaan over de manier waarop personen kunnen worden ingeschakeld. Ook voor wat de buitenschoolse opvang en de kinderopvang betreft, starten de activiteiten aan het begin van het schooljaar.

Er dienen nog diverse uitvoeringsbesluiten te worden genomen. Deze kunnen pas aan de Raad van State worden voorgelegd als de wettelijke basis er is, waarna een termijn van 30 dagen dient te worden gerespecteerd. Elke aangifte dient te worden geprogrammeerd overeenkomstig de modaliteiten in de wet.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

Gelet op de uiterst korte termijn die de Raad van State, afdeling Wetgeving, is toegemeten voor het uitbrengen van zijn advies over de voorgelegde amendementen, is het niet mogelijk geweest de tekst ervan aan een volledig en diepgaand onderzoek te onderwerpen. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt opgemerkt, mag bijgevolg niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over op te merken valt en, indien er wel iets wordt over opgemerkt, dat er niet méér over op te merken valt.

¹ Aangezien het om amendementen bij een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

VORMVEREISTEN

Sommige van de om advies voorgelegde amendementen bevatten bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens.

Dat geldt bijvoorbeeld voor het ontworpen artikel 40/11, § 2, van het wetsontwerp (amendement nr. 26) dat onder meer bepaalt dat de “met toepassing van deze wet verzamelde gegevens (...) elektronisch [worden] overgezonden aan het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen en aan de Federale Overheidsdienst Financiën, opdat deze ze kunnen verwerken”. Deze instellingen “mogen die gegevens ook verwerken en vergelijken met andere gegevens om hun wettelijke bevoegdheden uit te oefenen”. Diezelfde bepaling voorziet verder dat de “sociale inspecteurs (...) op eigen initiatief of op verzoek” bepaalde gegevens kunnen “doorgeven aan buitenlandse inspectiediensten”.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG’ (algemene verordening gegevensbescherming), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, namelijk de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking van persoonsgegevens.

Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit zal bijgevolg nog moeten worden ingewonnen.

ALGEMENE OPMERKING

Tal van wijzigingen die bij de ingediende amendementen worden aangebracht in het ontwerp van wet ‘betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie’ gebeuren niet op een legistiek correcte wijze, doordat bijvoorbeeld de plaats waar de wijzigingen worden aangebracht niet op precieze of juiste wijze wordt aangegeven,² geen rekening wordt gehouden met in andere bepalingen van het wetsontwerp door te voeren wijzigingen als gevolg van de wijzigingen bij de voorgestelde amendementen,³ de verwijzingen naar andere bepalingen in de voorgestelde bepalingen niet correct zijn,⁴ of de Nederlandse en de

² Zie bijvoorbeeld de amendementen nrs. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 14, 25 en 38.

³ Zie bijvoorbeeld de amendementen nrs. 1, 3, 7, 13 en 49.

⁴ Zie bijvoorbeeld de amendementen nrs. 9, 10, 12 en 38.

Franse tekst niet met elkaar in overeenstemming zijn.⁵ Aan al deze gebreken dient uiteraard te worden verholpen.

ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

Amendementen nrs. 4 en 5

Indien aan de amendementen nrs. 4 en 5 de bedoeling voorligt om de gehele wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ van toepassing te maken op verenigingswerkers, dient dat niet te worden geregeld door middel van een verplichte bepaling in de tussen de organisatie en de verenigingswerker te sluiten overeenkomst, maar dient integendeel het toepassingsgebied van de voornoemde wet zelf te worden aangepast.

Amendement nr. 12

Het voorgestelde artikel 42, § 5, van het wetsontwerp doet de vraag rijzen of er voor het verenigingswerk niet in een vergelijkbare regeling moet worden voorzien. Deze laatste zou dan kunnen worden opgenomen in het voor het verenigingswerk parallelle artikel 25 van het wetsontwerp.

Amendement nr. 17

Amendement nr. 17 strekt er onder meer toe om het tweede lid van de ontworpen tweede paragraaf van artikel 37bis van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92) aan te vullen met de woorden “per jaar of *een twaalfde van dit bedrag* per maand”. Met het oog op de jaarlijkse indexering van de basisbedragen (zie artikel 178 van het WIB 92, waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar “De bedragen die (...) zijn uitgedrukt in euro”) is het beter om naast het jaarbedrag ook het daadwerkelijke basisbedrag per maand te vermelden in plaats van de berekeningswijze ervan. Eventueel zou dan ook, rekening houdende met een lichte afronding, kunnen worden geschreven “per jaar of 319,17 euro per maand”.

Amendementen nrs. 19 tot 21

De amendementen nrs. 19 tot 21 strekken ertoe om de fiscale behandeling van de verschillende pijlers (het verenigingswerk, de occasionele diensten tussen burgers, de deeleconomie via erkend platform) inzake vrijstelling (artikel 119 van het wetsontwerp⁶ – ontworpen artikel 90/1 van het WIB 92), kostenpercentage (artikel 120 van het wetsontwerp –

⁵ Zie bijvoorbeeld de amendementen nrs. 13 en 14.

⁶ Zie de tekst van het wetsontwerp zoals die is aangenomen door de commissies (*Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2839/018).

ontworpen opheffing van artikel 97/1 van het WIB 92) en aanslagvoet (artikel 122 van het wetsontwerp – ontworpen wijzigingen van artikel 90/1 van het WIB 92) aan te passen.

De stellers van de amendementen beogen de geldende regeling voor winst of baten die voortkomen uit diensten die in het kader van de deeleconomie worden uitgeoefend, via erkende platformen te behouden, daar waar de bepalingen van het wetsontwerp voorzien in de gelijke behandeling van de drie pijlers.

In de toelichting bij amendement nr. 21 wordt uiteengezet dat het belastingtarief van 20% “een tarief is dat compenserend werkt voor het winstgevende (en dus concurrerende) karakter van de diensten die worden uitgeoefend via erkende platformen”. En daaraan wordt toegevoegd:

“Een afschaffing van het belastingtarief van 20% zet de logica van het hele systeem op zijn kop. Het valt dan immers niet in te zien waarom er een wettelijk kader werd uitgewerkt voor gelegenhedsdiensten, met striktere voorwaarden (vier vijfde tewerkstelling, lijst van activiteiten, beperking tot 500 euro per maand) dan voor deeleconomie via erkende platformen.”

Daarbij wordt uitgegaan van de idee dat deeleconomiediensten een winstgevend en concurrerend karakter hebben, terwijl dat niet het geval is voor occasionele diensten en verenigingswerk. Het is de vraag of dat laatste effectief in alle gevallen zo is, en dus of dit element van onderscheid pertinent is. In het licht van het gelijkheidsbeginsel zal overigens ook verantwoord moeten kunnen worden waarom voor deeleconomiediensten een bijzonder tarief van 20% geldt, terwijl diensten geleverd door andere dienstverleners die deze activiteit als hoofdactiviteit uitoefenen, aan een minder gunstig tarief worden onderworpen, gelet erop dat dergelijke diensten allemaal een winstgevend en concurrerend karakter hebben.

Amendementen nrs. 22, 43 en 44

Het amendement nr. 22 strekt ertoe om in artikel 24, eerste lid, van het wetsontwerp de onder punten 1 tot 17 opgesomde activiteiten die in het kader van het verenigingswerk kunnen worden verricht, te verminderen tot enkel de activiteiten opgesomd onder punt 2, m.n. “sporttrainer, sportlesgever, sportcoach, jeugdsportcoördinator, sportscheidsrechter, jurylid, steward, terreinverzorger-materiaalmeester, seingever bij sportwedstrijden” en de Koning voor het overige te machtigen om deze lijst met activiteiten uit te breiden bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad “op grond van een in een paritair comité of in [een] paritair(...) subcomité(...) gesloten collectieve arbeidsovereenkomst”.

Het amendement nr. 44 strekt er, eveneens, toe om in artikel 24, eerste lid, van het wetsontwerp de onder punten 1 tot 17 opgesomde activiteiten die in het kader van het verenigingswerk kunnen worden verricht, te verminderen tot enkel de activiteiten opgesomd onder punt 2, m.n. “sporttrainer, sportlesgever, sportcoach, jeugdsportcoördinator, sportscheidsrechter, jurylid, steward, terreinverzorger-materiaalmeester, seingever bij sportwedstrijden”, met dien verstande dat daaraan wel de activiteit van “sportmonitor” wordt toegevoegd. Daarnaast strekt het amendement nr. 44 ertoe de Koning te machtigen deze lijst met activiteiten uit te breiden bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad “naar

aanleiding van een in een paritair comité of subcomité gesloten collectieve arbeidsovereenkomst, mits aldus geen oneerlijke concurrentie⁷ wordt teweeggebracht in een bestaande sector”.

Met betrekking tot de machtiging aan de Koning om de lijst met activiteiten vast te stellen die in het kader van het verenigingswerk kunnen worden verricht, maakte de Raad van State in zijn advies 62.368/1-2-3-4 van 1 december 2017 over het te amenderen wetsontwerp de volgende opmerking:

“3.1. Uit het legaliteitsbeginsel inzake belastingen, neergelegd in de artikelen 170, § 1, en 172, tweede lid, van de Grondwet, vloeit voort dat de wetgever zelf alle essentiële elementen dient vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtigen kan worden bepaald. Daaruit volgt dat elke delegatie die betrekking heeft op het bepalen van één van de essentiële elementen van de belasting, in beginsel ongrondwettig is. De voormelde grondwetsbepalingen gaan evenwel niet zover dat ze de wetgever ertoe zouden verplichten elk aspect van een belasting of van een vrijstelling zelf te regelen. Een aan een andere overheid verleende bevoegdheid is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.⁸ Tot de essentiële elementen van de belasting behoren de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen. De ontworpen regeling betreft een belastingvrijstelling, die dus overeenkomstig het legaliteitsbeginsel inzake belastingen door de wetgever zelf moet worden geregeld.

3.2. De belastingvrijstelling met betrekking tot inkomsten uit verenigingswerk, waarin wordt voorzien bij het ontworpen artikel 38 van het WIB 92 (artikel 201 van het ontwerp), betreft de ‘vergoedingen voor verenigingswerk waarop in titel 4, hoofdstuk 1 van de wet van (datum van deze wet) betreffende de economische relance en versterking van de sociale cohesie, van toepassing is’. In de bepalingen van dat hoofdstuk worden weliswaar de termen ‘verenigingswerk’ en ‘verenigingswerker’ in algemene zin gedefinieerd (artikel 114, 1° en 2°, van het ontwerp), maar bij artikel 115 van het ontwerp wordt de Koning gemachtigd om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad ‘de prestaties [te bepalen] die in het kader van het verenigingswerk zoals bedoeld in dit hoofdstuk kunnen worden verricht’. In de toelichting bij dat laatste artikel wordt enkel verduidelijkt dat ‘het verenigingswerk (...) slechts mogelijk [is] voor beperkte activiteiten’.

De belastingvrijstelling met betrekking tot inkomsten uit occasionele diensten tussen burgers, waarin wordt voorzien bij het ontworpen artikel 90/1 van het WIB 92 (artikel 203 van het ontwerp), gelezen in samenhang met het ontworpen artikel 90, eerste lid, 1°ter, van het WIB 92 (artikel 202 van het ontwerp) betreft de ‘occasionele diensten tussen burgers als bedoeld in titel 4, hoofdstuk 2 van de wet van (datum van deze wet) betreffende de economische relance en versterking van de sociale cohesie’. In artikel 132 van het ontwerp, dat deel uitmaakt van dat hoofdstuk, worden weliswaar de termen ‘occasionele diensten tussen burgers’ en ‘occasionele dienstenverrichter’ in algemene zin gedefinieerd, waarbij wel enkele inhoudelijke voorwaarden worden bepaald, maar bij

⁷ Uit het amendement nr. 43 blijkt dat het begrip “oneerlijke concurrentie” wordt omschreven als “een praktijk die indruist tegen het reglementair kader dat van toepassing is in de betrokken activiteitensector en die schade berokkent aan één of meer concurrenten, zoals een aanzienlijke daling van de omzet of het plotse verlies van een deel van het klantenbestand”.

⁸ Voetnoot 64 van het aangehaalde advies: Zie bv. GwH 16 juni 2011, nr. 103/2011, B.5.1 tot B.5.3.

artikel 132, 1°, derde lid, van het ontwerp wordt de Koning gemachtigd om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad ‘de prestaties [te bepalen] die in het kader van de occasionele diensten tussen burgers zoals bedoeld in dit hoofdstuk kunnen worden verricht’. In de toelichting bij dat artikel wordt enkel vermeld dat het om een ‘limitatieve opsomming van activiteiten’ gaat.

Deze twee ontworpen delegaties aan de Koning hebben bijgevolg geen betrekking op een nadere precisering van de draagwijdte van de vrijstelling door de Koning op basis van duidelijke door de wetgever aangereikte criteria, maar betreffen nagenoeg de volledige draagwijdte van de belastingvrijstelling. De vermelding in de memorie van toelichting dat het moet gaan om ‘beperkte activiteiten’ of om een ‘limitatieve opsomming van activiteiten’, doet hieraan geen afbreuk. De conclusie is dat de lijst van beoogde activiteiten in het ontwerp zelf moet worden opgenomen of dat op zijn minst meer precieze criteria moeten worden uitgewerkt zodat de wetgever zelf in voldoende mate bepaalt welke activiteiten in aanmerking komen.”⁹

Deze opmerking geldt ook voor de amendementen nrs. 22 en 44. Bovendien is de invulling van het begrip “oneerlijke concurrentie”, zoals opgenomen in het amendement nr. 43, bijzonder vaag en in ieder geval vatbaar voor interpretatie, hetgeen de rechtszekerheid niet ten goede komt.

Amendement nr. 23

Uit de artikelen 23, 1°, a), 26, § 1, f), en 33 van het wetsontwerp blijkt dat verenigingswerk “tegen vergoeding” wordt verricht. In de bij amendement nr. 23 ontworpen bepaling dienen de woorden “het bij elke uitbetaling verschuldigde loon” bijgevolg te worden vervangen door de woorden “de bij elke uitbetaling verschuldigde vergoeding”.

Amendement nr. 26

1. Amendement nr. 26 strekt ertoe in titel 3 van het wetsontwerp een nieuw hoofdstuk 1/1 in te voegen betreffende de “platformeconomie”. Uit de verantwoording bij het amendement blijkt dat het de bedoeling is om, deels naar analogie met de regeling inzake het verenigingswerk (hoofdstuk 1) en de occasionele diensten tussen burgers (hoofdstuk 2), in een meer uitgewerkt regelgevend kader te voorzien voor de “platformeconomie”.

2.1. Met de “platformeconomie” wordt de “deeleconomie” bedoeld zoals deze op heden hoofdzakelijk is geregeld in artikel 90, eerste lid, 1°bis, WIB 1992. Deze bepaling kwalificeert als diverse inkomsten:

“winst of baten, die, buiten het uitoefenen van een beroepswerkzaamheid, voortkomen uit diensten, andere dan diensten die inkomsten genereren die overeenkomstig de artikelen 7 of 17 of het 5° van dit lid aan de belasting worden onderworpen, die door de belastingplichtige zelf worden verleend aan derden, wanneer aan alle onderstaande voorwaarden is voldaan:

⁹ Parl.St. Kamer, nr. 54-2839/1, 538-539.

- a) de diensten worden uitsluitend verleend aan natuurlijke personen die niet handelen in het kader van hun beroepswerkzaamheid;
- b) de diensten worden uitsluitend verleend in het kader van overeenkomsten die tot stand zijn gebracht door tussenkomst van een erkend elektronisch platform of een elektronisch platform dat door een overheid wordt georganiseerd;
- c) de vergoedingen met betrekking tot de diensten worden enkel door het in b) vermelde platform of door tussenkomst van dat platform aan de dienstverrichter betaald of toegekend.”

Voorts bepaalt artikel 90, tweede en derde lid, WIB 1992:

“De Koning erkent de in het eerste lid, 1^obis, bedoelde platformen onder de voorwaarden die Hij bepaalt. Elk platform stelt bij het einde van elk jaar voor elke dienstverrichter een document op dat het bezorgt aan de betrokken dienstverrichter en aan de bevoegde administratie en waarin minstens de identiteit van de dienstverrichter en zijn rijksregisternummer in de zin van artikel 2, tweede lid, of van artikel 2bis, derde lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een rijksregister van de natuurlijke personen, de omschrijving van de geleverde diensten, het bedrag van de vergoedingen en het bedrag en de aard van de ingehouden sommen worden vermeld. De Koning bepaalt de inhoud van het document, de termijn waarbinnen het moet worden bezorgd, evenals de manier waarop het bij de bevoegde administratie wordt ingediend. Het gebruik van het rijksregisternummer is beperkt tot het doeleinde van het opstellen van het voornoemde document.

Wanneer de in het eerste lid, 1^obis, bedoelde dienstverrichter één globale vergoeding vraagt zowel voor diensten die inkomsten genereren die overeenkomstig de artikelen 7 of 17 of het eerste lid, 5^o, aan de belasting worden onderworpen, als voor diensten die inkomsten genereren die overeenkomstig het eerste lid, 1^obis, aan de belasting worden onderworpen, en in de overeenkomst geen afzonderlijke prijs voor de laatst vermelde diensten is bepaald, wordt 20 pct. van de globale vergoeding geacht betrekking te hebben op die laatst vermelde diensten.”

Deze regeling en daarmee verwante bepalingen inzake de deeleconomie werden in het WIB 1992 ingevoerd bij de programmawet van 1 juli 2016.¹⁰ Bij diezelfde wet werden tevens specifieke regels voor de deeleconomie inzake de sociale zekerheidsbijdragen¹¹ en de belasting over de toegevoegde waarde¹² ingevoerd.

Het wetsontwerp waarop het om advies voorgelegde amendement betrekking heeft, strekt ertoe het fiscale regime voor de deeleconomie aan te passen en het verenigingswerk en de occasionele diensten tussen burgers bedoeld in de hoofdstukken 1 en 2 van titel 3 van het wetsontwerp aan een gelijkaardige regeling te onderwerpen.¹³

¹⁰ Artikelen 35 tot 39 van de programmawet van 1 juli 2016.

¹¹ Artikelen 22 en 23 van de programmawet van 1 juli 2016.

¹² Artikelen 40 tot 43 van de programmawet van 1 juli 2016.

¹³ Zie o.m. de artikelen 117 tot 125 van het wetsontwerp.

2.2. Het ontworpen artikel 40/1 bepaalt dat om “in België een activiteit uit te oefenen of als tussenpersoon op te treden, (...) de elektronische platformen die over een zeker aantal bezoldigde dienstverrichters en/of gebruikers beschikken, de in artikel 90, tweede lid, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 bedoelde erkenning [moeten] kunnen voorleggen”. De Koning wordt ermee belast om “bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het minimumaantal dienstverrichters en/of gebruikers als bedoeld in het vorige lid vast te stellen. Dat aantal wordt bepaald op basis van objectieve criteria, waarbij met de sociale en maatschappelijke impact rekening wordt gehouden”.

Het ontworpen artikel 40/2 voorziet voorts dat de Koning “de lijst van toegestane activiteiten in het kader van de platformeconomie” bepaalt “na advies van de voor elke beoogde activiteit bevoegde paritaire comités en subcomités”.

2.3. Het ontworpen artikel 40/1 voert voor alle “elektronische platformen” de verplichting in om voorafgaandelijk een erkenning te bekomen zoals bedoeld in artikel 90, tweede lid, van het WIB 1992. Dit is een wezenlijke aanpassing van de thans geldende regeling, waarin de erkenning zoals bedoeld in artikel 90, tweede lid, van het WIB 1992 enkel vereist is om het specifieke fiscale regime te kunnen genieten. Bij gebreke van een dergelijke erkenning kunnen de betrokken activiteiten zonder bijkomende beperking worden verricht en zijn zij onderworpen aan de algemeen geldende fiscale regels.

2.4.1. Artikel 9, lid 1, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: de Dienstenrichtlijn), dat betrekking heeft op de vrijheid van vestiging van dienstverrichters, luidt:

“De lidstaten stellen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a) het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;
- b) de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.”

In het bijzonder rijst *in casu* de vraag of de ontworpen regeling kan worden verantwoord in het licht van de onderdelen b) en c) van de voornoemde richtlijnbevestiging. Indien dat het geval is moet vervolgens worden nagegaan of de toepasselijke vergunningsvoorwaarden voldoen aan de eisen van artikel 10 van de Dienstenrichtlijn en of er verboden of aan evaluatie onderworpen eisen worden gesteld zoals bedoeld in respectievelijk artikel 14 en 15 van de Dienstenrichtlijn.

2.4.2. Aangezien de verplichting om over een erkenning te beschikken overeenkomstig het ontworpen artikel 40/1 vereist is voor “de elektronische platformen” om “in België een activiteit uit te oefenen of als tussenpersoon op te treden”, raakt deze niet enkel de vrijheid van vestiging maar eveneens het vrij verkeer van diensten. Bijgevolg is ook hoofdstuk IV van de Dienstenrichtlijn van toepassing.

Artikel 16, lid 2, b), van de Dienstenrichtlijn luidt:

“De lidstaten stellen geen beperkingen aan het vrij verrichten van diensten door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter door de volgende eisen te stellen:

(...)

b) een verplichting voor de dienstverrichter bij hun bevoegde instanties een vergunning te verkrijgen of zich in te schrijven in een register of bij een beroepsorde of -vereniging op hun grondgebied, behalve wanneer deze richtlijn of een ander communautair instrument daarin voorziet.”.

Ten aanzien van in andere lidstaten gevestigde aanbieders van elektronische platformen is de ontworpen regeling bijgevolg strijdig met artikel 16, lid 2, b), van de Dienstenrichtlijn.

Weliswaar bepaalt artikel 16, lid 3, van de Dienstenrichtlijn dat de “lidstaat waarnaar de dienstverrichter zich begeeft, (...) niet [wordt] verhinderd om, in overeenstemming met lid 1, eisen aan het verrichten van een dienstenactiviteit te stellen als deze gerechtvaardigd zijn om redenen in verband met de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu” en evenmin wordt verhinderd om “in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht zijn voorschriften inzake de arbeidsvoorwaarden toe te passen, waaronder die welke zijn neergelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten”. Er wordt evenwel niet ingezien hoe de ontworpen regeling in deze voorwaarden valt in te passen.

2.4.3. Bovendien kunnen bedoelde elektronische platformen op het eerste gezicht worden beschouwd als “diensten van de informatiemaatschappij”, waardoor ook de verenigbaarheid van de ontworpen regeling met richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 ‘betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt’ moet worden nagegaan en, desgevallend, verantwoord.

Over de verhouding tussen de Dienstenrichtlijn en richtlijn 2000/31/EG wordt in overweging 54 van de Dienstenrichtlijn immers het volgende gesteld:

“De toegang tot een dienstenactiviteit mag alleen van een vergunning van de bevoegde instanties afhankelijk worden gemaakt indien hun beslissing voldoet aan het discriminatieverbod en aan de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid. Dit betekent in het bijzonder dat vergunningstelsels alleen zijn toegestaan wanneer controle achteraf niet doeltreffend zou zijn wegens de onmogelijkheid de gebreken van de betrokken diensten achteraf vast te stellen en de risico's en gevaren die zonder controle vooraf zouden bestaan. Deze bepaling van de richtlijn kan echter niet worden aangevoerd als rechtvaardiging voor vergunningstelsels die verboden zijn op grond van andere communautaire instrumenten, zoals Richtlijn 1999/93/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1999 betreffende een gemeenschappelijk kader voor

elektronische handtekeningen of Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt („Richtlijn elektronische handel”). (...)”.

2.4.4. Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de voorwaarde van erkenning moet ook rekening worden gehouden met het gegeven dat deze verplichting enkel geldt ten aanzien van de elektronische platformen “die over een zeker aantal bezoldigde dienstverrichters en/of gebruikers beschikken”. Deze toepassingsdrempel moet in het bijzonder beoordeeld worden in het licht van het verbod inzake discriminerende vergunningsstelsels, vergunningscriteria of eisen.

2.4.5. Hetzelfde geldt voor het gegeven dat de elektronische platformen hoe dan ook enkel diensten mogen aanbieden ten aanzien van activiteiten die toegestaan zijn op grond van het ontworpen artikel 40/2. Het is voor de elektronische platformen bijgevolg verboden om diensten te verlenen aan dienstverrichters en gebruikers wat andere activiteiten betreft.

2.5. Aangezien het ontworpen artikel 40/2 bepaalt dat de Koning een lijst vaststelt van de toegestane activiteiten in het kader van de “platformeconomie” wordt een wezenlijk aspect van het toepassingsgebied van de op dit soort activiteiten geënte fiscale regeling gedelegeerd aan de uitvoerende macht.

Zoals hierna bij de bespreking van de amendementen nrs. 32 en 37 zal blijken, kan deze werkwijze geen doorgang vinden in het licht van het legaliteitsbeginsel in belastingzaken.

2.6. Gelet op het voorgaande wordt afgezien van het nader onderzoek van de regeling die amendement nr. 26 beoogt in te voeren.

Amendement nr. 29

Amendement nr. 29 beoogt de eerste zin van artikel 48 van het wetsontwerp te vervangen, die luidt:

“De normen en kwaliteitsvereisten zoals bepaald door de gemeenschappen en de gewesten voor wat hun bevoegdheden betreft, blijven gelden voor wat betreft de prestaties verricht in de zin van hoofdstuk 1 en 2 van titel 4 van deze wet en de prestaties geleverd tot het verkrijgen van de vergoeding overeenkomstig artikel 90, eerste lid, 1^o*bis*, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992.”

De nieuwe eerste zin luidt:

“Titel 3 van deze wet staat niet toe af te wijken van de normen en kwaliteitsvereisten, noch van de regels voor de personeelskwalificaties, zoals bepaald door de bevoegde wetgever wanneer hij de beroepshalve uitoefening reglementeert van activiteiten of van functies bepaald bij artikel 24 of bij artikel 41. Hetzelfde geldt als ze worden uitgeoefend tot het verkrijgen van de vergoeding overeenkomstig artikel 90, eerste lid, 1^o*bis*, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992.”

In de verantwoording bij het amendement wordt erop gewezen dat bepaalde sectorale regelgevingen van zowel de federale overheid, de gemeenschappen als de gewesten vaak bepalen dat “sommige activiteiten alleen mogen worden uitgeoefend door personeel dat over welbepaalde kwalificaties beschikt” en dat die regelgevingen “tot stand [kwamen] in een context van beroepshalve gepresteerde activiteiten waarbij de personeelsleden loontrekkenden zijn”. Het amendement zou ertoe strekken “zich in te dekken tegen het risico dat sommige werkgevers de invoering van het verenigingswerk aanwenden om de personeelskwalificatievereisten te omzeilen door verenigingswerkers in te zetten. Zij zouden daarbij aanvoeren dat de kwalificatievereisten alleen voor personeel of loontrekkenden gelden”.

Wat de regelgevingen betreft die tot de bevoegdheid van andere overheden dan de federale overheid behoren, moet worden opgemerkt dat de federale overheid niet bevoegd is om het toepassingsgebied van die regelingen te bepalen.

Amendementen nrs. 31 en 36

Het amendement nr. 31 strekt ertoe het verenigingswerk te beperken tot de amateursportsector en de amateurkunstensector. Het eerste onderdeel van amendement nr. 36 strekt ertoe de activiteiten die in het raam van occasionele diensten tussen burgers mogen worden verricht, te beperken tot bijlessen, muziek-, teken-, knutsel- of techniekles in de privéwoning van de lesgever of in de woning van de opdrachtgever, sportlessen en zorg, oppas en uitlaten van dieren.

De vraag rijst of de aldus ontworpen regelingen, wat betreft de fiscaal- en sociaalrechtelijke aspecten ervan, in overeenstemming kunnen worden geacht met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, alsmede, specifiek wat het gelijkheidsbeginsel in fiscale aangelegenheden betreft, in artikel 172 van de Grondwet.¹⁴ Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer 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 betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.¹⁵

¹⁴ Bij artikel 172 van de Grondwet wordt de toepasselijkheid van de grondwettelijke regels van gelijkheid en van niet-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Grondwet) bevestigd in fiscale aangelegenheden. Deze bepaling is immers een precisering of een bijzondere toepassing van het in artikel 10 van de Grondwet algemeen geformuleerde gelijkheidsbeginsel.

¹⁵ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3.

De indieners van de amendementen nrs. 31 en 36 tonen niet aan waarom er voor de limitatief opgesomde activiteiten gebruik kan worden gemaakt van een voordeliger regeling op het vlak van fiscaliteit en sociale zekerheid dan de regeling die van toepassing is voor alle andere activiteiten. Dit verschil in behandeling wordt niet afdoende verantwoord in de toelichting bij de amendementen nrs. 31 en 36.

Amendementen nrs. 32 en 37

1. Amendement nr. 32 voegt in het wetsontwerp een nieuw artikel 24/1 in dat voorziet in een delegatie aan de Koning om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en mits naleving van bepaalde voorwaarden, de lijst aan te vullen van activiteiten die in het kader van de regeling inzake het verenigingswerk (titel 3, hoofdstuk 1, van het wetsontwerp) kunnen worden verricht. Amendement nr. 37 voegt een nieuw artikel 41/1 in dat een gelijkaardige regeling bevat voor “de lijst van de activiteiten die in het raam van de occasionele diensten tussen burgers als bedoeld in artikel 41, 1°, mogen worden verricht”. Er wordt ook telkens erin voorzien dat “de lijst binnen het jaar ter validering aan het Parlement [wordt] voorgelegd”.¹⁶

2.1. Het bepalen van de activiteiten die toegelaten zijn in het kader van de regelingen voorzien in de hoofdstukken 1 (“Het verenigingswerk”) en 2 (“Occasionele diensten tussen burgers”) van titel 3 van het wetsontwerp heeft onder meer gevolgen voor de fiscale vrijstellingsregeling die is voorzien in hoofdstuk 7 (“Fiscale vrijstelling voor inkomsten uit verenigingswerk, en occasionele diensten tussen burgers en de deeleconomie”) van titel 4 van het wetsontwerp.

2.2. Wat dat betreft kan vooreerst worden verwezen naar de opmerking die de Raad van State, afdeling Wetgeving, dienaangaande heeft gemaakt in advies 62.368/1-2-3-4 van 1 december 2017 over het te amenderen wetsontwerp, en waaraan is herinnerd in de opmerking bij de amendementen nrs. 22, 43 en 44 van het thans voorliggende advies. Die opmerking geldt eveneens voor de amendementen nrs. 32 en 37.

2.3. Wat betreft de verplichting dat “[d]e lijst (...) binnen het jaar ter validering (lees: ter bekrachtiging) aan het Parlement [wordt] voorgelegd”, kan nog het volgende worden opgemerkt.

Het Grondwettelijk Hof aanvaardt in welbepaalde omstandigheden dat met een mechanisme wordt gewerkt waarbij in weerwil van het legaliteitsbeginsel inzake belastingen essentiële elementen van de belasting toch door de uitvoerende macht worden bepaald. Dat is met name het geval wanneer de wetgever zich in de onmogelijkheid bevindt om zelf alle essentiële elementen van een belasting vast te stellen omdat de inachtneming van de parlementaire

¹⁶ Het gaat in dit geval niet zozeer om de “lijst” dan wel om de besluiten die deze lijst aanvullen.

procedure hem niet in staat zou stellen om met de vereiste spoed te handelen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken.¹⁷

Aangezien de fiscale aangelegenheid een bevoegdheid is die bij de Grondwet aan de wet wordt voorbehouden en elke delegatie die betrekking heeft op het bepalen van één van de essentiële elementen van de belasting, in beginsel ongrondwettig is, is het niet toegestaan om een dergelijk mechanisme op te vatten als een algemeen geldende mogelijkheid. Het gebruik ervan is slechts mogelijk als op basis van de concrete omstandigheden kan worden aangetoond dat de wetgever niet tijdig kan handelen en dit zolang die toestand aanhoudt. Opdat de ontworpen bepalingen doorgang zouden kunnen vinden moet bijgevolg eerst worden aangetoond dat er sprake is van dergelijke concrete omstandigheden.

Daarnaast is een mechanisme van delegatie en bekrachtiging inzake essentiële elementen van een belasting, zelfs indien dergelijke concrete omstandigheden zijn aangetoond, enkel toelaatbaar indien wordt voorzien in de bekrachtiging van de betrokken besluiten binnen een relatief korte termijn en indien de delegatieregeling uitdrukkelijk bepaalt dat de niet tijdig bekrachtigde besluiten geacht worden nooit uitwerking te hebben gehad.¹⁸ Aan deze laatste voorwaarde wordt in de amendementen nrs. 32 en 37 niet voldaan.

Amendement nr. 40

Er wordt verwezen naar de opmerking bij het amendement nr. 17.

Amendementen nrs. 41 en 42

Inzake deze amendementen kan worden verwezen naar de opmerkingen bij de amendementen nrs. 19 tot 21.

Amendement nr. 46

Het amendement nr. 46 strekt ertoe het verenigingswerk mogelijk te maken voor “[personen] belast met het gebouwenbeheer, het sleutelbeheer en kleine onderhoudswerkzaamheden zoals kleine herstellingen en poetsen van de gebouwen van buurtvoorzieningen, laagdrempelige ontmoetingsplaatsen in het kader van het maatschappelijk opbouwwerk in de zin van het Vlaams Decreet van 26 juni 1991 betreffende de erkenning en subsidiëring van het maatschappelijk opbouwwerk”.

¹⁷ Zie bv.: GwH 17 juli 2003, nr. 100/2003, B.11.2; GwH 13 maart 2008, nr. 54/2008, B.16; GwH 27 mei 2008, nr. 83/2008, B.5.2; GwH 7 juli 2016, nr. 107/2016, B.4.2.

¹⁸ Zie o.m. adv.RvS 57.455/1/2/3/4 van 11 mei 2015 over een voorontwerp van programmawet, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-1125/1, 179-180 (opm. 1.4).

In het voornoemde advies 62.368/1-2-3-4 van 1 december 2017 maakte de Raad van State in dat verband de volgende opmerking:

“De ontworpen regeling inzake het verenigingswerk heeft een aanzienlijke weerslag op sectoren waarin het verenigingsleven een belangrijk gegeven is, zoals bijvoorbeeld de sport-, de zorg- en de sociaal-culturele sector, en die ressorteren onder de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten. Bij de uitoefening van de thans aan de orde zijnde federale bevoegdheden zal de federale overheid het evenredigheidsbeginsel in acht moeten nemen, en moet zij derhalve erover waken dat zij de bevoegdheidsuitoefening van de gemeenschappen en gewesten niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt, meer bepaald wat betreft het georganiseerd vrijwilligerswerk in een aantal sectoren. Het kan dan ook sterk aanbeveling verdienen om met betrekking tot de ontworpen regeling inzake het verenigingswerk in overleg te treden met de gemeenschappen en de gewesten.”¹⁹

Deze opmerking geldt ook met betrekking tot het amendement nr. 46.

*

¹⁹ *Parl.St.* Kamer, nr. 54-2839/1, 517.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

L'urgence est motivée comme suit :

« L'urgence de ce projet de loi est motivée par le fait qu'une grande partie des activités visées dans le projet de loi, dans le volet relatif au travail associatif comme dans celui des services occasionnels entre citoyens est saisonnière. Il est dès lors important que la clarté soit faite au sujet des règles qui sont d'application au début de chaque saison. Cette sécurité juridique à propos du nouveau statut doit donc être apportée au début de chaque saison ou année scolaire.

Ainsi, les activités dans le secteur footballistique commencent le 1^{er} août : la manière dont il peut être recouru à des personnes doit donc avoir été clairement précisée à cette date. De même, en ce qui concerne l'accueil extra-scolaire et l'accueil des enfants, les activités commencent au début de l'année scolaire.

Plusieurs arrêtés d'exécution doivent encore être promulgués. Ils ne pourront être soumis au Conseil d'État que si la base légale existe, ensuite de quoi il y aura lieu de respecter un délai de trente jours. Chaque déclaration devra être programmée conformément aux modalités prévues par la loi ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

Vu le délai extrêmement bref imparti au Conseil d'État, section de législation, pour donner son avis sur les amendements présentés, il n'a pas été possible de soumettre le texte à un examen complet et approfondi. La circonstance qu'une disposition du projet ne fasse l'objet d'aucune observation dans le présent avis ne peut dès lors nullement signifier qu'il n'y a rien à observer à ce sujet, et si une observation est formulée, cela n'implique pas qu'elle est exhaustive.

FORMALITÉS

Certains des amendements soumis pour avis contiennent des dispositions relatives au traitement de données à caractère personnel.

¹ S'agissant d'amendements à un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

Tel est le cas, par exemple, de l'article 40/11, § 2, en projet, du projet de loi (amendement n° 26), qui dispose notamment que « [d]ans le cadre de l'application de la présente loi les données collectées sont transmises par voie électronique à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants et au Service public fédéral Finances afin qu'ils puissent les traiter ». Ces organismes « peuvent aussi les traiter et les croiser avec d'autres données pour exercer d'autres missions attribuées en vertu d'une loi ». Cette même disposition prévoit encore que les « inspecteurs sociaux peuvent, de leur propre initiative ou sur demande, communiquer » certaines données « à des services d'inspection étrangers ».

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE' (règlement général sur la protection des données), combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, à savoir l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

L'avis de l'Autorité de protection des données devra par conséquent encore être recueilli.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Bon nombre de modifications apportées au projet de loi 'relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale' par les amendements introduits ne respectent pas les règles de légistique, par exemple parce qu'il n'est pas indiqué précisément ou correctement où sont apportées les modifications², qu'il n'est pas tenu compte de modifications à mettre en œuvre dans d'autres dispositions du projet de loi à la suite de modifications apportées par les amendements proposés³, que les références à d'autres dispositions dans les dispositions proposées ne sont pas correctes⁴, ou que les textes néerlandais et français ne correspondent pas⁵. Il convient bien entendu de remédier à tous ces manquements.

² Voir par exemple les amendements n°s 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 14, 25 et 38.

³ Voir par exemple les amendements n°s 1, 3, 7, 13 et 49.

⁴ Voir par exemple les amendements n°s 9, 10, 12 et 38.

⁵ Voir par exemple les amendements n°s 13 et 14.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendements n^{os} 4 et 5

Si l'intention qui sous-tend les amendements n^{os} 4 et 5 est de rendre l'ensemble de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail' applicable aux travailleurs associatifs, cela ne doit pas être réglé au moyen d'une disposition obligatoire inscrite dans la convention qui doit être conclue entre l'organisation et le travailleur associatif, mais il faut par contre adapter le champ d'application de la loi précitée.

Amendement n° 12

L'article 42, § 5, proposé, du projet de loi soulève la question de savoir s'il ne faut pas prévoir un régime comparable pour le travail associatif. Ce régime pourrait alors être intégré à l'article 25 du projet de loi, parallèle en ce qui concerne le travail associatif.

Amendement n° 17

L'amendement n° 17 vise notamment à compléter le deuxième alinéa du deuxième paragraphe, en projet, de l'article 37bis du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92) par les mots « par an ou *un douzième de ce montant* par mois ». Compte tenu de l'indexation annuelle des montants de base (voir l'article 178 du CIR 92, qui renvoie expressément aux « montants exprimés en euro »), il est préférable de mentionner également, outre le montant annuel, le montant de base réel par mois plutôt que son mode de calcul. Par conséquent, on pourrait éventuellement écrire, en arrondissant légèrement, « par an ou 319,17 euros par mois ».

Amendements n^{os} 19 à 21

Les amendements n^{os} 19 à 21 ont pour objet d'adapter le traitement fiscal des différents piliers (le travail associatif, les services occasionnels entre citoyens, l'économie collaborative organisée par l'intermédiaire d'une plate-forme reconnue) en matière d'exonération (article 119 du projet de loi⁶ – article 90/1, en projet, du CIR 92), de pourcentage des frais (article 120 du projet de loi – abrogation, en projet, de l'article 97/1 du CIR 92) et de taux (article 122 du projet de loi – modifications en projet de l'article 90/1 du CIR 92).

Les auteurs des amendements entendent maintenir le régime en vigueur en ce qui concerne les bénéfices ou profits provenant de services fournis dans le cadre de l'économie collaborative par l'intermédiaire de plateformes reconnues, alors que les dispositions du projet de loi prévoient l'égalité de traitement des trois piliers.

⁶ Voir le texte du projet de loi tel qu'il a été adopté par les commissions (*Doc. Parl.*, Chambre, 2017-18, n° 54-2839/018).

La justification de l'amendement n° 21 expose que le taux d'imposition de 20% « constitue une compensation pour le caractère rentable (et donc concurrentiel) des services exercés par l'intermédiaire de plates-formes reconnues ». Il est encore ajouté ce qui suit :

« La suppression du taux d'imposition de 20% bouleverse la logique de l'ensemble du système. On ne comprend en effet alors pas pourquoi un cadre légal a été créé pour les services occasionnels, assorti de conditions plus strictes (emploi à 4/5^e temps, liste d'activités, limitation à 500 euros par mois) que pour l'économie collaborative organisée par l'intermédiaire de plates-formes reconnues ».

À cet égard, on considère que les services fournis dans le cadre de l'économie collaborative ont un caractère lucratif et concurrentiel, contrairement aux services occasionnels et au travail associatif. La question se pose de savoir si cette hypothèse se vérifie dans tous les cas et, partant, si ce critère de distinction est pertinent. Il faudra par ailleurs pouvoir également justifier au regard du principe d'égalité pourquoi un taux spécial de 20% est appliqué aux services fournis dans le cadre de l'économie collaborative, alors que des services fournis par d'autres prestataires qui exercent cette activité à titre principal sont soumis à un taux moins avantageux, compte tenu du fait que pareils services présentent tous un caractère lucratif et concurrentiel.

Amendements n^{os} 22, 43 et 44

L'amendement n° 22 vise à ramener, à l'article 24, alinéa 1^{er}, du projet de loi, les activités énumérées aux points 1 à 17 qui peuvent être exercées dans le cadre du travail associatif aux seules activités énumérées au point 2, à savoir « entraîneur sportif, professeur de sport, coach sportif, coordinateur des sports pour les jeunes, arbitre sportif, membre du jury, steward, responsable du terrain ou du matériel, signaleur aux compétitions sportives » et, pour le surplus, à habiliter le Roi à étendre cette liste des activités par arrêté délibéré en Conseil des ministres « suite à une Convention collective de travail conclue par une commission(...) paritaire(...) ou sous-commission(...) paritaire(...) ».

L'amendement n° 44 a également pour objet de ramener, à l'article 24, alinéa 1^{er}, du projet de loi, les activités énumérées aux points 1 à 17 qui peuvent être exercées dans le cadre du travail associatif aux seules activités énumérées au point 2, à savoir « entraîneur sportif, professeur de sport, coach sportif, coordinateur des sports pour les jeunes, arbitre sportif, membre du jury, steward, responsable du terrain ou du matériel, signaleur aux compétitions sportives », étant entendu que l'activité de « moniteur sportif » y est ajoutée. Par ailleurs, l'amendement n° 44 entend habiliter le Roi à étendre cette liste d'activités par un arrêté délibéré en Conseil des ministres « suite à une Convention collective de travail [conclue dans une commission ou sous-commission paritaire], et à la condition de ne pas générer une concurrence déloyale ⁷ dans un secteur existant ».

⁷ Il ressort de l'amendement n° 43 que la notion de « concurrence déloyale » est définie comme une « pratique contraire au cadre réglementaire en vigueur dans le secteur d'activité concerné, et occasionnant un préjudice à un ou plusieurs concurrents, comme par exemple une baisse importante du chiffre d'affaires, ou la perte brutale de clientèle ».

Concernant l'habilitation permettant au Roi d'établir la liste d'activités qui peuvent être exercées dans le cadre du travail associatif, le Conseil d'État a formulé l'observation suivante dans son avis 62.368/1-2-3-4 du 1^{er} décembre 2017 sur le projet de loi à amender :

« 3.1. Il résulte du principe de légalité en matière fiscale, consacré par les articles 170, § 1^{er}, et 172, alinéa 2, de la Constitution, que le législateur doit fixer lui-même tous les éléments essentiels permettant de déterminer la dette d'impôt des contribuables. Il s'ensuit que toute délégation relative à la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est en principe inconstitutionnelle. Les dispositions constitutionnelles précitées ne vont toutefois pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chacun des aspects d'un impôt ou d'une exemption. L'attribution d'une compétence à une autre autorité n'est pas contraire au principe de légalité pour autant que la délégation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur⁸. Font partie des éléments essentiels de l'impôt, la désignation des contribuables, la matière imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations d'impôt. Le régime en projet concerne une exonération d'impôts, que le législateur doit donc régler lui-même conformément au principe de légalité en matière fiscale.

3.2. L'exonération d'impôts pour les revenus du travail associatif, que prévoit l'article 38, en projet, du CIR 92 (article 201 du projet), concerne les 'indemnités pour le travail associatif auxquelles le titre 4, chapitre 1^{er}, de la loi du (date de la présente loi) relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale, est applicable'. Si les dispositions de ce chapitre définissent de manière générale les termes 'travail associatif' et 'travailleur associatif' (article 114, 1^o et 2^o, du projet), il n'en reste pas moins que l'article 115 du projet habilite le Roi à déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, 'les prestations qui peuvent être effectuées dans le cadre du travaille [lire : travail] associatif tels que visés [lire : tel que visé] au présent chapitre'. Le commentaire relatif à ce dernier article précise uniquement que 'le travail associatif n'est possible que pour un nombre limité d'activités'.

L'exonération d'impôts pour les revenus de services occasionnels entre les citoyens, que prévoit l'article 90/1, en projet, du CIR 92 (article 203 du projet), combiné avec l'article 90, alinéa 1^{er}, 1^oter, en projet, du CIR 92 (article 202 du projet), concerne les 'services occasionnels entre les citoyens visés au titre 4, chapitre 2, de la loi du (date de la présente loi) relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale'. Si l'article 132 du projet, qui fait partie de ce chapitre, définit de manière générale les termes 'services occasionnels entre les citoyens' et 'prestataire de services occasionnel', tout en fixant quelques conditions de fond, il n'en reste pas moins que l'article 132, 1^o, alinéa 3, du projet, habilite le Roi à déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les 'prestations qui peuvent être effectuées entre citoyens dans le cadre des services occasionnels tels que visés à du (lire : au) présent chapitre'. Le commentaire consacré à cet article mentionne uniquement qu'il s'agit d'une 'énumération limitative des activités'.

Ces deux délégations en projet conférées au Roi ne précisent par conséquent pas plus avant la portée de l'exonération par le Roi sur la base de critères clairs fixés par le législateur, mais concernent presque toute la portée de l'exonération d'impôts. La mention dans l'exposé des motifs qu'il doit s'agir d'un 'nombre limité d'activités' ou d'une 'énumération limitative des activités' n'y change rien. Il y a lieu de conclure que la liste des activités envisagées doit être insérée dans le projet même ou qu'il convient de définir

⁸ Note 64 de l'avis cité : Voir par exemple C.C., 16 juin 2011, n° 103/2011, B.5.1 à B.5.3.

à tout le moins des critères plus précis de sorte que le législateur détermine lui-même dans une mesure suffisante les activités qui entrent en considération »⁹.

Cette observation s'applique également aux amendements n^{os} 22 et 44. En outre, la définition donnée à la notion de « concurrence déloyale » à l'amendement n^o 43 est particulièrement vague et en tout cas sujette à interprétation, ce qui ne contribue pas à assurer la sécurité juridique.

Amendement n^o 23

Il ressort des articles 23, 1^o, a), 26, § 1^{er}, f), et 33 du projet de loi que le travail associatif est réalisé « contre indemnité ». Par conséquent, il y a lieu, dans la disposition envisagée par l'amendement n^o 23, de remplacer les mots « la rémunération due à chaque paie » par les mots « l'indemnité due à chaque paie ».

Amendement n^o 26

1. L'amendement n^o 26 a pour objet d'insérer un nouveau chapitre 1^{er}/1 relatif à « l'économie de plateforme » dans le titre 3 du projet de loi. Il ressort de la justification de l'amendement que l'intention est, par analogie notamment avec le régime en matière de travail associatif (chapitre 1^{er}) et de services occasionnels entre les citoyens (chapitre 2), de prévoir un cadre réglementaire plus élaboré pour « l'économie de plateforme ».

2.1. Par « économie de plateforme », on entend l'« économie collaborative » telle qu'elle est pour l'heure principalement réglée à l'article 90, alinéa 1^{er}, 1^obis, CIR 1992. Cette disposition qualifie de revenus divers :

« les bénéfices ou profits qui résultent de services, autres que les services qui génèrent des revenus qui sont soumis à l'impôt conformément aux articles 7 ou 17 ou au 5^o du présent alinéa, rendus par le contribuable à des tiers, en dehors de l'exercice d'une activité professionnelle, lorsqu'il est satisfait à toutes les conditions suivantes :

a) les services sont uniquement rendus à des personnes physiques qui n'agissent pas dans le cadre de leur activité professionnelle;

b) les services sont uniquement rendus dans le cadre de conventions qui ont été conclues par l'intermédiaire d'une plateforme électronique agréée ou d'une plateforme électronique organisée par une autorité publique;

c) les indemnités afférentes aux services sont uniquement payées ou attribuées au prestataire des services par la plateforme visée au b) ou par l'intermédiaire de cette plateforme ».

Ensuite, l'article 90, alinéas 2 et 3, CIR 1992 dispose ce qui suit :

« Le Roi agréé les plateformes visées à l'alinéa 1^{er}, 1^obis, aux conditions qu'il détermine. Chaque plateforme établit à la fin de chaque année pour chaque prestataire de

⁹ Doc. parl., Chambre, n^o 54-2839/1, 538-539.

service un document qu'il remet au prestataire de service concerné et à l'administration compétente et qui mentionne au moins l'identité du prestataire de service et son numéro de registre national au sens de l'article 2, alinéa 2, ou de l'article 2bis, alinéa 3, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, la description des services rendus, le montant des indemnités et le montant et la nature des sommes retenues. Le Roi détermine le contenu du document, le délai dans lequel il doit être remis, ainsi que la manière de le remettre à l'administration compétente. L'utilisation du numéro national est limitée aux fins de l'établissement dudit document.

Lorsque le prestataire de service visé à l'alinéa 1^{er}, 1^obis, demande une indemnité globale aussi bien pour des services qui génèrent des revenus soumis à l'impôt conformément aux articles 7 ou 17 ou à l'alinéa 1^{er}, 5^o, que pour des services qui génèrent des revenus soumis à l'impôt conformément à l'alinéa 1^{er}, 1^obis, et lorsque la convention ne prévoit pas de prix distinct pour ces derniers services, 20 p.c. de l'indemnité globale est censé se rapporter à ces derniers services ».

Ce régime et les dispositions y afférentes en matière d'économie collaborative ont été insérés dans le CIR 1992 par la loi-programme du 1^{er} juillet 2016¹⁰. Cette loi a également instauré des règles spécifiques à l'économie collaborative en matière de cotisations de sécurité sociale¹¹ et de taxe sur la valeur ajoutée¹².

Le projet de loi auquel se rapporte l'amendement soumis pour avis a pour objet d'adapter le régime fiscal de l'économie collaborative et de soumettre le travail associatif et les services occasionnels entre les citoyens, visés aux chapitres 1^{er} et 2 du titre 3 du projet de loi, à un régime similaire¹³.

2.2. L'article 40/1 en projet dispose que pour « exercer une activité ou [agir en qualité] d'intermédiaire en Belgique, les plateformes électroniques qui disposent d'un certain nombre de prestataires de services rémunérés et/ou d'utilisateurs doivent bénéficier de l'agrément visée à l'article 90 alinéa 2 du Code des impôts sur les revenus 1992 ». Le Roi est chargé, « par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, d'établir le nombre minimal de prestataires de services et/ou d'utilisateurs visé à l'alinéa précédent. Ce nombre est défini sur base de critères objectifs tenant compte des impacts sociaux et sociétaux ».

L'article 40/2 en projet prévoit que le Roi « détermine (...) la liste des [activités] autorisées dans le cadre de l'économie de plateformes après avis des commissions et sous-commissions paritaires compétentes pour chaque activité visée ».

2.3. L'article 40/1 en projet instaure pour toutes les « plateformes électroniques » l'obligation d'obtenir au préalable l'agrément visé à l'article 90, alinéa 2, du CIR 1992. Il s'agit là d'une adaptation essentielle du régime actuellement en vigueur, dans lequel l'agrément visé à l'article 90, alinéa 2, du CIR 1992 est uniquement requis pour pouvoir bénéficier du régime fiscal spécifique. À défaut de pareil agrément, les activités concernées peuvent être exercées sans limite supplémentaire et sont soumises aux règles fiscales générales en vigueur.

¹⁰ Articles 35 à 39 de la loi-programme du 1^{er} juillet 2016.

¹¹ Articles 22 et 23 de la loi-programme du 1^{er} juillet 2016.

¹² Articles 40 à 43 de la loi-programme du 1^{er} juillet 2016.

¹³ Voir, entre autres, les articles 117 à 125 du projet de loi.

2.4.1. L'article 9, paragraphe 1, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur' (ci-après : la directive « services »), qui concerne la liberté d'établissement des prestataires de services, s'énonce :

« Les États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies:

- a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé;
- b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général;
- c) l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle a posteriori interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle ».

En l'occurrence, la question qui se pose tout particulièrement est celle de savoir si le régime en projet peut être justifié au regard des points b) et c) de la disposition précitée de la directive. Dans l'affirmative, il conviendra d'ensuite examiner si les conditions d'autorisation applicables satisfont aux exigences de l'article 10 de la directive « services » et si des exigences, interdites ou à évaluer, visées respectivement aux articles 14 et 15 de la directive « services », sont imposées.

2.4.2. Vu que, conformément à l'article 40/1 en projet, les « plateformes électroniques » sont soumises à l'obligation de disposer d'un agrément pour « exercer une activité ou [agir en qualité] d'intermédiaire en Belgique », celle-ci ne concerne pas seulement la liberté d'établissement mais également la libre circulation de services. Par conséquent, le chapitre IV de la directive « services » s'applique également.

L'article 16, paragraphe 2, b), de la directive « services » s'énonce :

« Les Etats membres ne peuvent pas restreindre la libre prestation de services par un prestataire établi dans un autre État membre en imposant l'une des exigences suivantes :

[...]

b) l'obligation pour le prestataire d'obtenir une autorisation de leurs autorités compétentes, y compris une inscription dans un registre ou auprès d'un ordre ou d'une association professionnels existant sur leur territoire, sauf dans les cas visés par la présente directive ou par d'autres instruments de la législation communautaire; ».

À l'égard de fournisseurs de plateformes électroniques établis dans d'autres États membres, le régime en projet est par conséquent contraire à l'article 16, paragraphe 2, b), de la directive « services ».

Il est vrai que l'article 16, paragraphe 3, de la directive « services » dispose qu'il n'est pas interdit à « l'État membre dans lequel le prestataire se déplace pour fournir son service d'imposer des exigences concernant la prestation de l'activité de service lorsque ces exigences sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement et conformément au paragraphe 1 » et qu'il ne lui est pas non plus interdit à « d'appliquer, conformément au droit communautaire, ses règles en matière de

conditions d'emploi, y compris celles énoncées dans des conventions collectives ». On n'aperçoit toutefois pas comment le régime en projet peut s'accorder avec ces conditions.

2.4.3. En outre, les plateformes électroniques visées peuvent à première vue être considérées comme des « services de la société de l'information » nécessitant d'également examiner et de justifier le cas échéant la compatibilité du régime en projet avec la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 'relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur'.

En effet, au sujet de l'articulation entre la directive « services » et la directive 2000/31/CE, le considérant 54 de la directive « services » indique ce qui suit :

« La possibilité d'avoir accès à une activité de service ne devrait pouvoir être subordonnée à l'obtention d'une autorisation de la part des autorités compétentes que si un tel acte répond aux critères de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité. Cela signifie, en particulier, qu'un régime d'autorisation n'est admissible que lorsqu'un contrôle a posteriori ne serait pas efficace compte tenu de l'impossibilité de constater a posteriori les défauts des services concernés et compte tenu des risques et dangers qui résulteraient de l'absence de contrôle a priori. Ces dispositions de la directive ne peuvent justifier des régimes d'autorisation qui sont par ailleurs interdits par d'autres instruments communautaires, tels que la directive 1999/93/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1999 sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques ou la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique »). [...] »

2.4.4. L'appréciation de la régularité de la condition d'agrément doit également tenir compte du fait que cette obligation s'applique uniquement aux plateformes électroniques « qui disposent d'un certain nombre de prestataires de services rémunérés et/ou d'utilisateurs ». Ce seuil d'application doit en particulier s'apprécier au regard de l'interdiction relative aux régimes et critères d'autorisation discriminatoires ou aux exigences discriminatoires.

2.4.5. Il en va de même pour l'élément selon lequel les plateformes électroniques ne peuvent quoi qu'il en soit fournir des services que relativement à des activités autorisées sur la base de l'article 40/2 en projet. Il est par conséquent interdit aux plateformes électroniques de fournir aux prestataires de service et aux utilisateurs des services relatifs à d'autres activités.

2.5. Dès lors que l'article 40/2 en projet dispose que le Roi détermine une liste des activités autorisées dans le cadre de « l'économie de plateformes », un aspect essentiel du champ d'application du régime fiscal auquel est soumis ce type d'activités est délégué au pouvoir exécutif.

Comme le démontrera l'examen des amendements n^{os} 32 et 37 ci-après, ce procédé ne heurte au principe de légalité en matière fiscale et il ne peut pas se concrétiser.

2.6. Eu égard à ce qui précède, le Conseil d'État renonce à poursuivre l'examen du régime qu'entend instaurer l'amendement n° 26.

Amendement n° 29

L'amendement n° 29 vise à remplacer la première phrase de l'article 48 du projet de loi, qui s'énonce :

« Les normes et exigences de qualité, telles que fixées par les communautés et régions en ce qui concerne leurs compétences, restent d'application en matière de prestations fournies au sens du chapitre 1^{er} et 2 du titre 4 de la présente loi et de prestations fournies en vue d'obtenir l'indemnité conformément à l'article 90, alinéa 1^{er}, 1^obis, du Code des impôts sur les revenus 1992 ».

La nouvelle première phrase s'énonce en ces termes :

« Le titre 3 de la présente loi ne permet pas de déroger aux normes et exigences de qualité ni aux règles relatives à la qualification du personnel, telles que fixées par le législateur compétent lorsqu'il réglemente l'exercice d'activités ou de fonctions prévues à l'article 24 ou à l'article 41 à titre professionnel, en ce compris lorsqu'elles sont effectuées en vue d'obtenir l'indemnité conformément à l'article 90, alinéa 1^{er}, 1^obis, du Code des impôts sur les revenus 1992 ».

La justification de l'amendement souligne que certaines réglementations sectorielles émanant tant de l'autorité fédérale que des communautés ou des régions prévoient souvent que « certaines activités ne peuvent être exercées que par du personnel disposant de certaines qualifications » et que celles-ci « ont été conçues dans un contexte de prestations d'activités professionnelles et où le personnel est salarié ». L'amendement viserait « à se prémunir du risque de voir certains employeurs utiliser l'introduction du travail associatif pour contourner les exigences de qualification du personnel en utilisant des travailleurs associatifs, au motif que les exigences de qualifications ne sont applicables qu'au personnel ou aux travailleurs salariés ».

En ce qui concerne les réglementations relevant de la compétence des autorités autres que l'autorité fédérale, il convient d'observer que cette dernière n'est pas compétente pour en déterminer le champ d'application.

Amendements n^{os} 31 et 36

L'amendement n° 31 vise à limiter le travail associatif aux secteurs du sport et des arts amateurs. La première partie de l'amendement n° 36 entend limiter les activités qui peuvent être effectuées dans le cadre de services occasionnels entre citoyens aux cours particuliers, cours de musique, de dessin, de bricolage ou de technique dans l'habitation privée de l'enseignant ou dans l'habitation du donneur d'ordre, aux cours de sport ainsi qu'au fait de soigner, de s'occuper d'animaux ou de les sortir.

La question se pose de savoir si, en ce qui concerne les aspects relevant du droit fiscal et social, les régimes ainsi envisagés peuvent être réputés en accord avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution, et plus spécifiquement en ce qui concerne le principe d'égalité en matière fiscale,

par l'article 172 de la Constitution¹⁴. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé¹⁵.

Les auteurs des amendements n^{os} 31 et 36 n'indiquent pas pourquoi, en ce qui concerne les activités énumérées de manière limitative, on peut avoir recours dans le domaine de la fiscalité et de la sécurité sociale à un régime plus avantageux que celui applicable à l'ensemble des autres activités. Le commentaire des amendements n^{os} 31 et 36 ne justifie pas suffisamment cette différence de traitement.

Amendements n^{os} 32 et 37

1. L'amendement n^o 32 insère dans le projet de loi un nouvel article 24/1 instaurant une délégation au Roi pour compléter, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et moyennant le respect de certaines conditions, la liste des activités qui peuvent être exercées dans le cadre du dispositif relatif au travail associatif (titre 3, chapitre 1^{er}, du projet de loi). L'amendement n^o 37 insère un nouvel article 41/1 qui comporte un régime analogue pour « la liste des activités qui peuvent être exercées dans le cadre des services occasionnels entre les citoyens tel que visée à l'article 41, 1^o ». Il est également chaque fois prévu que « [l]a liste est présentée dans l'année pour validation au Parlement »¹⁶.

2.1. La détermination des activités autorisées dans le cadre des dispositifs prévus dans les chapitres 1^{er} (« Le travail associatif ») et 2 (« Services occasionnels entre les citoyens ») du titre 3 du projet de loi a notamment une incidence sur le régime d'exonération fiscale inscrit au chapitre 7 (« Exonération fiscale pour les revenus du travail associatif, de services occasionnels entre les citoyens et de l'économie collaborative ») du titre 4 du projet de loi.

2.2. À cet égard on peut tout d'abord faire référence à l'observation que le Conseil d'État, section de législation, a formulée sur ce point dans son avis 62.368/1-2-3-4 du 1^{er} décembre 2017 sur le projet de loi à amender et qui est rappelée dans l'observation relative aux amendements n^{os} 22, 43 et 44 de l'avis actuellement à l'examen. Cette observation vaut également pour les amendements n^{os} 32 et 37.

¹⁴ L'article 172 de la Constitution confirme l'applicabilité des règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination (articles 10 et 11 de la Constitution) en matière d'impôts. Cette disposition constitue en effet une précision ou une application particulière du principe général d'égalité formulé à l'article 10 de la Constitution.

¹⁵ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple C.C., 17 juillet 2014, n^o 107/2014, B.12. ; C.C., 25 septembre 2014, n^o 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n^o 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n^o 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n^o 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n^o 94/2016, B.3.

¹⁶ En l'occurrence, il ne s'agit pas tant de la « liste » que des arrêtés qui complètent cette liste.

2.3. L'obligation aux termes de laquelle « [l]a liste est présentée dans l'année pour validation (lire : pour confirmation) au Parlement », appelle quant à elle les observations énoncées ci-après.

La Cour constitutionnelle admet dans certaines circonstances qu'on peut recourir à un mécanisme, par lequel, malgré le principe de légalité en matière fiscale, des éléments essentiels de l'impôt sont malgré tout fixés par le pouvoir exécutif. Tel sera le cas lorsque le législateur se trouve dans l'impossibilité d'établir lui-même tous les éléments essentiels d'un impôt parce que le respect de la procédure parlementaire ne lui permettrait pas d'agir avec la promptitude voulue pour réaliser un objectif d'intérêt général ¹⁷.

Dès lors que la matière fiscale est une compétence que la Constitution réserve à la loi et que toute délégation qui porte sur la détermination de l'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle, il n'est pas permis de concevoir un tel mécanisme comme une possibilité d'application générale. Le recours à ce mécanisme n'est possible que s'il peut être démontré, sur la base des circonstances concrètes, que le législateur n'est pas en mesure d'intervenir à temps et ce aussi longtemps que cette situation persiste. Pour que les dispositions en projet puissent se concrétiser, il y a par conséquent lieu de tout d'abord démontrer qu'on est en présence de pareilles circonstances concrètes.

En outre, même lorsque la preuve de telles circonstances concrètes a été apportée, un mécanisme de délégation et de confirmation portant sur les éléments essentiels d'un impôt n'est admissible que pour autant qu'il soit stipulé que les arrêtés concernés seront confirmés dans un délai relativement court et que la disposition emportant délégation prévoit expressément que les arrêtés non confirmés dans les délais impartis seront censés ne jamais avoir produit d'effets ¹⁸. Les amendements n^{os} 32 et 37 ne satisfont pas à cette dernière condition.

Amendement n° 40

Il est renvoyé à l'observation formulée à propos de l'amendement n° 17.

Amendements n^{os} 41 et 42

Concernant ces amendements, on renverra aux observations formulées au sujet des amendements n^{os} 19 à 21.

¹⁷ Voir p. ex. : C.C., 17 juillet 2003, n° 100/2003, B.11.2 ; C.C., 13 mars 2008, n° 54/2008, B.16 ; C.C., 27 mai 2008, n° 83/2008, B.5.2 ; C.C., 7 juillet 2016, n° 107/2016, B.4.2.

¹⁸ Voir entre autres l'avis C.E. 57.455/1/2/3/4 du 11 mai 2015 sur un avant-projet de loi-programme, *Doc. parl.*, Chambre 2014-2015, n° 54-1125/1, 179-180 (obs. 1.4).

Amendement n° 46

L'amendement n° 46 vise à permettre le travail associatif pour des « [p]ersonnes en charge de la gestion des bâtiments, la gestion des clés et de petits travaux d'entretien tels de petites réparations et le nettoyage des bâtiments de services de proximité et lieux de rencontre accessibles à tous dans le cadre des initiatives d'animation sociale au sens du décret flamand du 26 juin 1991 ».

Dans son avis précité 62.368/1-2-3-4 du 1^{er} décembre 2017, le Conseil d'État a, à cet égard, formulé l'observation suivante :

« Le régime en projet en matière de travail associatif a une incidence considérable sur des secteurs où la vie associative joue un rôle important, comme par exemple, le secteur du sport, le secteur des soins et le secteur socioculturel, et qui relèvent de la compétence des communautés et des régions. Lors de l'exercice des compétences fédérales qui sont ici en cause, l'autorité fédérale devra avoir égard au principe de proportionnalité, et elle doit dès lors veiller à ce que l'exercice des compétences des communautés et des régions ne soit pas rendue impossible ou exagérément difficile, notamment en ce qui concerne le volontariat organisé dans un certain nombre de secteurs. Il est dès lors fortement recommandé d'organiser une concertation avec les communautés et les régions en ce qui concerne le travail associatif ¹⁹ ».

Cette observation vaut également pour l'amendement n° 46.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wilfried VAN VAERENBERGH

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

¹⁹ *Doc. parl.*, Chambre, n° 54-2839/1, p. 517.