



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.363/1
van 16 november 2022

avis 72.363/1
du 16 novembre 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
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 betreffende een
reactiveringsprocedure van
maaltijd-, eco- en
consumptiecheques'

un projet d'arrêté royal
'modifiant 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 au sujet d'une
procédure de réactivation des
titres-repas, éco-chèques et
chèques consommation'

Op 17 oktober 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van 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 betreffende een reactiveringsprocedure van maaltijd-, eco- en consumptiecheques’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 3 november 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 november 2022.

*

Le 17 octobre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant 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 au sujet d'une procédure de réactivation des titres-repas, éco-chèques et chèques consommation’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 3 novembre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 novembre 2022.

*

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om te voorzien in een reactiveringsprocedure voor maaltijd-, eco- en consumptiecheques binnen drie maanden nadat deze vervallen zijn. Daartoe wordt in 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’ de mogelijkheid tot reactivering en de voorwaarden ervoor ingeschreven in de voorwaarden waaronder elektronische maaltijd-, eco- en consumptiecheques niet als loon worden beschouwd. Het ontwerp bevat daarenboven een paar taalkundige correcties en stipuleert dat coronapremies onder dezelfde voorwaarden kunnen worden gereactiveerd als consumptiecheques.

3.1. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 14, § 2, van de wet van 27 juni 1969 ‘tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’, artikel 23, tweede lid, van de wet van 29 juni 1981 ‘houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers’, en artikel 3 van de wet van 31 juli 2020 ‘tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de invoering van de elektronische consumptiecheques’.

3.2. Artikel 14, § 2, van de wet van 27 juni 1969 en artikel 23, tweede lid, van de wet van 29 juni 1981 machtigen de Koning om, bij een in Ministerraad overlegd besluit, het begrip “loon” te verruimen of te beperken.¹

Blijkens de memorie van toelichting bij de wet van 27 juni 1969, strekken de hierin opgenomen machtigingen aan de Koning er vooral toe Hem een zeer ruime beoordelingsmacht te verlenen, inzonderheid wat betreft diens mogelijkheid tot het verruimen van het toepassingsgebied van de sociale zekerheid.²

Op grond van deze bevoegdheid om het begrip “loon” voor de berekening van de socialezekerheidsbijdragen te verruimen of te beperken, vermag de Koning te bepalen dat bepaalde voordelen, zoals maaltijd-, eco- en consumptiecheques, aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen opdat zij uitgesloten zouden worden van het loonbegrip. Daarbij kan de Koning eveneens beperkingen aan het gebruik van die cheques bepalen. Dergelijke bepalingen regelen immers de wijze waarop in de verhouding tussen werkgevers en werknemers de betrokken

¹ Zie over de samenhang van beide bepalingen: Adv.RvS 40.452/1 van 1 juni 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 30 juni 2006 ‘tot invoeging van een artikel 19ter in 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’.

² *Parl.St.* Kamer 1966-67, nr. 390/1, 1-2.

cheques kunnen worden toegekend in de plaats van loon. Indien de toegekende cheques niet aan die bepalingen voldoen, worden ze als loon beschouwd.

De artikelen 14, § 2, van de wet van 27 juni 1969 en artikel 23, tweede lid, van de wet van 29 juni 1981 bieden aldus rechtsgrond voor het bepalen van voorwaarden voor, en het stellen van beperkingen aan, het gebruik van vergoedingsmechanismen zoals maaltijd-, eco- en consumptiecheques. De vermelde machtiging strekt zich tevens uit tot het bepalen van de geldigheidsduur van de cheques, alsook het verlengen van de geldigheidsduur van reeds toegekende, maar nog niet vervallen cheques.³

Er lijkt te kunnen worden aangenomen dat het gegeven dat de Koning de geldigheidsduur van dergelijke cheques vermag te bepalen, kan worden gelijkgesteld met de in het ontwerp opgenomen regeling om ook cheques waarvan de geldigheidsduur verstreken is in beperkte mate te reactiveren. Het ontwerp voorziet immers slechts in een eenmalige mogelijkheid van reactivering, binnen een beperkte periode vanaf de normale vervaldatum van de cheques.

Dit neemt evenwel niet weg dat het inpassen van de ontworpen bepalingen in de machtiging van de artikelen 14, § 2, van de wet van 27 juni 1969 en artikel 23, tweede lid, van de wet van 29 juni 1981 om het begrip 'loon' te verruimen of te beperken, een zeer ruime interpretatie van deze bepaling vereist. In het licht van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling dat de wetgever in een meer specifieke en expliciete rechtsgrond zou voorzien.

3.3. Artikel 3 van het ontwerp vult een bepaling⁴ aan die is gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 31 juli 2020 'tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de invoering van de elektronische consumptiecheques' en die bijgevolg formeel een wettelijk karakter heeft. Artikel 3 van die wet machtigt de Koning evenwel om, na overleg in Ministerraad, de bij artikel 2 gewijzigde bepalingen op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen. Voor de wijziging waarin artikel 3 van het ontwerp voorziet, dient dan ook bijkomend een beroep te worden gedaan op deze machtiging.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

4. Er wordt voorzien in een inwerkingtreding van het ontwerpbesluit op 1 december 2022.

De maaltijd-, eco-, en consumptiecheques die vervallen zijn sedert 1 september 2022 (zijnde drie maanden voor de voorgenomen inwerkingtreding van het ontworpen besluit) zullen gereactiveerd kunnen worden. Zodoende wordt een onderscheid gecreëerd tussen personen

³ Adv.RvS 67.395/1 van 14 mei 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 mei 2020 'tot wijziging 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 houdende de verlenging van de geldigheidsduur van de maaltijdcheques, ecocheques, geschenkcheques en sport/cultuurcheques als gevolg van de COVID-19-pandemie'.

⁴ Artikel 19*quinquies* van het koninklijk besluit van 28 november 1969.

wier cheques vervallen zijn vóór 1 september 2022, en personen wier cheques vervallen zijn vanaf deze datum.

De keuze van de scharnierdatum van 1 september 2022 vormt weliswaar een objectief criterium, maar daarmee wordt nog niet verantwoord waarom personen die beschikken over cheques die voorafgaand aan deze datum vervallen zijn, uitgesloten worden van de mogelijkheid tot reactivering. Het verdient aanbeveling dergelijke verantwoording op te nemen in een verslag aan de Koning.

Voor elke vervallen cheque geldt bovendien zonder onderscheid een reactiveringstermijn van drie maanden. Bijgevolg zal deze termijn voor sommige cheques vrijwel onmiddellijk verstrijken.

Een verschil in behandeling is volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof 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 gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. Wanneer de regelgever meent dat een beleidswijziging vereist is, is hij er in beginsel niet toe gehouden in een overgangsregeling te voorzien. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is pas geschonden, wanneer de concrete vormgeving, dan wel ontstentenis van een overgangsregeling leidt tot een verschil in behandeling dat niet redelijk verantwoord kan worden.

Hierover ondervraagd, antwoordt de gemachtigde:

“Concernant les chèques périmés avant la date d’entrée en vigueur du projet d’arrêté royal, seuls les chèques qui sont périmés dans les 3 mois précédant l’entrée en vigueur pourront faire l’objet d’une demande de réactivation (1^{er} septembre 2022 maximum).

Pour toute nouvelle mesure, une date d’entrée en vigueur est exigée, c’est inévitable. Dès lors, au lieu d’une date d’entrée en vigueur ‘stricte’ selon laquelle tous les chèques périmés avant une date X sont périmés définitivement, et ceux après cette date ne le sont pas, nous avons opté pour une transition plus graduelle selon laquelle la période de réactivation possible est plus grande dans le cas des chèques périmés peu avant la date d’entrée en vigueur, et que cette période diminue progressivement en fonction de la période pendant laquelle le chèque est déjà périmé.”

Op die wijze wordt bijgevolg *de facto* een overgangsregeling gecreëerd, door de cheques die eerder in de tijd vervallen zijn – teruggaand tot 1 september 2022 – een steeds kortere aanvraagtermijn toe te kennen. Er zal op moeten worden toegezien dat aan de houders van alle cheques die onder het toepassingsgebied van het ontwerpbesluit vallen, daadwerkelijk voldoende tijd wordt geboden om van de nieuwe regeling kennis te nemen en zich hiernaar te richten.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de prévoir une procédure de réactivation des titres-repas, éco-chèques et chèques consommation dans les trois mois suivant leur échéance. À cet effet, dans 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', la possibilité de réactivation et les conditions y relatives sont inscrites dans les conditions auxquelles les titres-repas, éco-chèques et chèques de consommation ne sont pas considérées comme une rémunération. Le projet contient en outre quelques corrections linguistiques et prévoit que les primes corona peuvent être réactivées selon les mêmes conditions que celles des chèques consommation.

3.1. Le fondement juridique du projet est recherché dans l'article 14, § 2, de la loi du 27 juin 1969 'révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs', dans l'article 23, alinéa 2, de la loi du 29 juin 1981 'établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés', et dans l'article 3 de la loi du 31 juillet 2020 'modifiant diverses dispositions introduisant le chèque consommation électronique'.

3.2. L'article 14, § 2, de la loi du 27 juin 1969 et l'article 23, alinéa 2, de la loi du 29 juin 1981 habilite le Roi à élargir ou restreindre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la notion de « rémunération »¹.

Selon l'exposé des motifs de la loi du 27 juin 1969, les habilitations au Roi qui y sont inscrites visent surtout à Lui octroyer un pouvoir d'appréciation très large, en particulier en ce qui concerne la possibilité qu'Il a d'étendre le champ d'application de la sécurité sociale².

Ce pouvoir d'étendre ou de restreindre la notion de « rémunération » prise en compte pour le calcul des cotisations de sécurité sociale permet au Roi de disposer que certains avantages, tels que les titres-repas, éco-chèques et chèques consommation, doivent satisfaire à certaines conditions pour pouvoir être exclus de la notion de rémunération. Dans ce cadre, le Roi peut également restreindre l'utilisation de ces chèques. De telles dispositions gouvernent en effet les modalités selon lesquelles, dans la relation entre les employeurs et les travailleurs, les chèques concernés peuvent être octroyés à la place d'une rémunération. Si les chèques octroyés ne satisfont pas à ces dispositions, ils sont considérés comme une rémunération.

¹ Au sujet de la connexité des deux dispositions, voir : l'avis C.E. 40.452/1 du 1^{er} juin 2006 sur un projet devenu l'arrêté royal du 30 juin 2006 'insérant un article 19^{ter} dans 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'.

² *Doc. Parl.*, Chambre, 1966-67, n° 390/1, pp. 1-2.

Les articles 14, § 2, de la loi du 27 juin 1969 et 23, alinéa 2, de la loi du 29 juin 1981 procurent donc un fondement juridique pour définir des conditions d'utilisation de mécanismes de rémunération tels que les titres-repas, éco-chèques et chèques consommation, ainsi que pour établir des restrictions à cette utilisation. L'habilitation précitée s'étend également à la détermination de la durée de validité des chèques, ainsi qu'au prolongement de celle des chèques déjà octroyés mais n'ayant pas encore expiré³.

Il semble pouvoir être admis que le fait que le Roi peut déterminer la durée de validité de tels chèques peut être assimilé au régime prévu par le projet visant à réactiver également, dans une mesure limitée, des chèques dont la validité a expiré. Le projet ne prévoit en effet qu'une possibilité unique de réactivation, dans un délai restreint à dater de l'échéance normale des chèques.

Il n'en demeure pas moins qu'inscrire les dispositions en projet dans l'habilitation des articles 14, § 2, de la loi du 27 juin 1969 et 23, alinéa 2, de la loi du 29 juin 1981 visant à étendre ou à restreindre la notion de 'rémunération' requiert une interprétation très large de cette disposition. Dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé que le législateur prévoie un fondement juridique plus spécifique et plus explicite.

3.3. L'article 3 du projet complète une disposition⁴ qui a été modifiée par l'article 2 de la loi du 31 juillet 2020 'modifiant diverses dispositions introduisant le chèque consommation électronique' et qui a dès lors reçu formellement un caractère légal. Or, l'article 3 de cette loi habilite le Roi à abroger, compléter, modifier ou remplacer par arrêté délibéré en Conseil des ministres les dispositions modifiées par l'article 2. Pour la modification prévue par l'article 3 du projet, il faut par conséquent invoquer cette habilitation à titre complémentaire.

EXAMEN DU TEXTE

Article 4

4. L'entrée en vigueur du projet d'arrêté est prévue le 1^{er} décembre 2022.

Les titres-repas, éco-chèques et chèques consommation périmés depuis le 1^{er} septembre 2022 (c'est-à-dire trois mois avant l'entrée en vigueur envisagée de l'arrêté en projet) pourront être réactivés. Une distinction est ainsi créée entre les personnes dont les chèques sont venus à échéance avant le 1^{er} septembre 2022 et les personnes dont les chèques expirent à partir de cette date.

Le choix de la date charnière du 1^{er} septembre 2022 constitue certes un critère objectif, mais il ne justifie pas encore pourquoi les personnes qui disposent de chèques qui sont

³ Avis C.E. 67.395/1 du 14 mai 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 mai 2020 'modifiant 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 visant à prolonger la durée de validité des titres-repas, des éco-chèques, des chèques-cadeaux et des chèques sport/culture en raison de la pandémie COVID-19'.

⁴ Article 19^{quinquies} de l'arrêté royal du 28 novembre 1969.

venus à échéance avant cette date sont exclues de la possibilité de réactivation. Il est recommandé d'inscrire une telle justification dans un rapport au Roi.

En outre, un délai de réactivation de trois mois s'applique à chaque chèque périmé sans distinction. Ce délai expirera donc quasi immédiatement pour certains chèques.

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 qu'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 est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Lorsque le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il n'est pas tenu, en principe, de prévoir un régime transitoire. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'est violé que lorsque la concrétisation ou l'absence d'un régime transitoire conduit à une différence de traitement qui ne peut pas être justifiée raisonnablement.

Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Concernant les chèques périmés avant la date d'entrée en vigueur du projet d'arrêté royal, seuls les chèques qui sont périmés dans les 3 mois précédant l'entrée en vigueur pourront faire l'objet d'une demande de réactivation (1^{er} septembre 2022 maximum).

Pour toute nouvelle mesure, une date d'entrée en vigueur est exigée, c'est inévitable. Dès lors, au lieu d'une date d'entrée en vigueur 'stricte' selon laquelle tous les chèques périmés avant une date X sont périmés définitivement, et ceux après cette date ne le sont pas, nous avons opté pour une transition plus graduelle selon laquelle la période de réactivation possible est plus grande dans le cas des chèques périmés peu avant la date d'entrée en vigueur, et que cette période diminue progressivement en fonction de la période pendant laquelle le chèque est déjà périmé ».

Ainsi, en attribuant un délai pour la demande toujours plus court aux chèques périmés depuis plus longtemps – en remontant jusqu'au 1^{er} septembre 2022 – le dispositif en projet crée *de facto* un régime transitoire. On veillera à donner aux titulaires de tous les chèques relevant du champ d'application du projet d'arrêté un délai effectivement suffisant pour prendre connaissance du nouveau régime et pour en tenir compte.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME