



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.412/1
van 14 juli 2023

avis 73.412/1
du 14 juillet 2023

over

sur

een wetsvoorstel
'betreffende de aanpassing van
het maximumbedrag van de
maaltijdcheque aan de stijging
van de levensduurte'
(*Parl.St.* Kamer 2022-23,
nr. 55-3247/001)

une proposition de loi
'relative à l'adaptation du
montant maximal des
titres-repas à l'augmentation
du coût de la vie' (*Doc. parl.*,
Chambre, 2022-2023,
n° 55-3247/001)

Op 5 april 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘betreffende de aanpassing van het maximumbedrag van de maaltijdcheque aan de stijging van de levensduurte’ (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3247/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 11 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 juli 2023.

*

Le 5 avril 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘relative à l’adaptation du montant maximal des titres-repas à l’augmentation du coût de la vie’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3247/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 11 juillet 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 14 juillet 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt ertoe in artikel 19bis, § 2, 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’, het bedrag van de maximale tussenkomst van de werkgever in het bedrag van de maaltijdcheque te verhogen en een mechanisme in te voeren waardoor dat bedrag in de toekomst automatisch wordt geïndexeerd (artikel 2 van het voorstel).

Het wetsvoorstel beoogt daarnaast artikel 38/1, § 2, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (WIB 1992) in dezelfde zin te wijzigen (artikel 3 van het voorstel).² Die bepaling bevat de voorwaarden waaraan moet voldaan zijn opdat de tussenkomst van de werkgever in het bedrag van de maaltijdcheque op grond van artikel 38, § 1, eerste lid, 25°, WIB 1992, op fiscaal vlak zou kunnen worden vrijgesteld.³

De verhoging van het bedrag van de maximale tussenkomst treedt in werking op de dag waarop de aan te nemen wet wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* en de indexeringsmechanismen op 1 januari 2024 (artikel 5 van het voorstel).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. Het voorgestelde indexeringsmechanisme luidt als volgt:

“Het bedrag bedoeld in het eerste en tweede lid wordt verhoogd met 2 % voor elke verhoging van de loongrenzen bedoeld in artikel 2 van de wet van 20 december 1999 tot toekenning van een werkbonus aan werknemers met lage lonen en van andere verminderingen van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid, ten gevolge van de koppeling aan de index zoals bedoeld in artikel 2, § 2, derde lid, van voornoemde wet van 20 december 1999 met ingang vanaf 1 januari van het jaar dat volgt op het jaar waarin deze

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

² Artikel 178 WIB 1992 bevat weliswaar een regeling inzake de jaarlijkse indexatie van de bedragen in de personenbelasting, maar overeenkomstig paragraaf 5, 1°, van dat artikel geldt die regeling niet ten aanzien van “de in artikel 38/1 vermelde bedragen”.

³ Zie ook artikel 53, 14°, WIB 1992, op grond waarvan niet als beroepskosten worden aangemerkt de “in artikel 38, § 1, eerste lid, 11° en 25°, bedoelde voordelen met uitzondering van de in voorkomend geval tot 2 euro per elektronische maaltijdcheque beperkte tussenkomst van de werkgever of de onderneming in de elektronische maaltijdcheques wanneer die tussenkomst voldoet aan de in artikel 38/1 gestelde voorwaarden”.

loongrenzen verhoogd worden of, indien deze verhoging samenvalt met het begin van een jaar, met ingang vanaf 1 januari van dat jaar. Het resultaat wordt tot de dichtstbijzijnde cent afgerond, waarbij 0,005 euro naar 0,01 euro wordt afgerond.”

Artikel 2, § 2, derde lid, van de wet van 20 december 1999 ‘tot toekenning van een werkbonus aan werknemers met lage lonen en van andere verminderingen van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid’, waarnaar in de voorgestelde regeling wordt verwezen, luidt als volgt:

“De toegepaste loongrenzen zijn gekoppeld aan spilindexcijfer 103,14 op basis 1996; ze schommelen zoals bepaald bij de wet van 2 augustus 1971 houdende inrichting van een stelsel waarbij de wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de openbare schatkist, sommige sociale uitkeringen, de bezoldigingsgrenzen waarmee rekening dient gehouden bij de berekening van sommige bijdragen van de sociale zekerheid der arbeiders, alsmede de verplichtingen op sociaal gebied opgelegd aan de zelfstandigen, aan het indexcijfer van de consumptieprijzen worden gekoppeld. De aanpassing geschiedt in de maand van de indexering.”

Het is niet duidelijk waarom de voorgestelde bepaling voortbouwt op de regeling vervat in artikel 2, § 2, derde lid, van de wet van 20 december 1999, terwijl het eigenlijke indexeringsmechanisme vervat ligt in de wet van 2 augustus 1971.⁴ De wet van 20 december 1999 bevat geen bijkomende elementen die relevant zijn voor het voorliggende wetsvoorstel. Van de laatste zin van artikel 2, § 2, derde lid, van de wet van 20 december 1999, op grond waarvan de aanpassing geschiedt in de maand van de indexering, wordt immers afgeweken, door te voorzien in jaarlijkse aanpassingen van het betrokken maximumbedrag.

Bovendien dreigt de toepasbaarheid van de voorgestelde bepaling in het gedrang te komen indien het indexeringsmechanisme in de wet van 20 december 1999 in de toekomst zou worden gewijzigd.

Overigens is ook de vermelding dat de verhoging gebeurt “met 2 %” overbodig, aangezien dat volgt uit het gebruik van de coëfficiënt 1,02 in de wet van 2 augustus 1971.

Het verdient dan ook aanbeveling het voorgestelde indexeringsmechanisme in het licht van hetgeen zo-even is opgemerkt aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

Deze opmerking geldt op overeenkomstige wijze ten aanzien van artikel 3, 2°, van het wetsvoorstel.

⁴ De toelichting bij het wetsvoorstel bevat daarover geen verduidelijking.

Artikel 3

4. Het voorgestelde indexeringsmechanisme strekt tot wijziging van het bedrag bedoeld in artikel 38/1, § 2, eerste lid (niet: lid 1), 5°, WIB 1992. Door die bepaling onder te brengen in een nieuw punt 7°, waarmee artikel 38/1, § 2, eerste lid, WIB 1992 wordt aangevuld, krijgt die regeling echter de vorm van een voorwaarde waaraan de maaltijdcheques zelf moeten voldoen. Het verdient daarom aanbeveling om die regeling onder te brengen in een afzonderlijk lid dat aan artikel 38/1, § 2, WIB 1992, kan worden toegevoegd.

*

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'augmenter, à l'article 19bis, § 2, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 'pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs', le montant de l'intervention maximale de l'employeur dans le montant des titres-repas et d'instaurer un mécanisme d'indexation automatique de ce montant à l'avenir (article 2 de la proposition).

La proposition de loi vise en outre à modifier dans le même sens l'article 38/1, § 2, du Code des impôts sur les revenus 1992 (CIR 1992) (article 3 de la proposition) ². Cette disposition contient les conditions qui doivent être remplies pour que l'intervention de l'employeur dans le montant des titres-repas puisse être exonérée fiscalement sur la base de l'article 38, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 25°, CIR 1992 ³.

L'augmentation du montant de l'intervention maximale entre en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge* de la loi dont l'adoption est envisagée et les mécanismes d'indexation entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2024 (article 5 de la proposition).

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

3. Le mécanisme d'indexation proposé s'énonce comme suit :

« Le montant visé dans les alinéas 1^{er} et 2 est majoré de 2 % à chaque relèvement des plafonds salariaux visés à l'article 2 de la loi du 20 décembre 1999 visant à octroyer un bonus à l'emploi aux travailleurs salariés ayant un bas salaire et d'autres réductions des cotisations personnelles de sécurité sociale, en raison de la liaison à l'indice de prix visée à l'article 2, § 2, alinéa 3, de la loi précitée du 20 décembre 1999, à partir du 1^{er} janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle ces plafonds salariaux sont relevés ou, si ce relèvement coïncide avec le début d'une année, à partir du 1^{er} janvier de cette année. Le

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

² Si l'article 178 CIR 1992 contient des règles relatives à l'indexation annuelle des montants à l'impôt des personnes physiques, celles-ci, conformément au paragraphe 5, 1°, de cet article, ne s'appliquent toutefois pas à l'égard des « montants visés à l'article 38/1 ».

³ Voir également l'article 53, 14°, CIR 1992, qui dispose que ne constituent pas des frais professionnels « les avantages visés à l'article 38, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 11° et 25°, à l'exclusion de l'intervention de l'employeur ou de l'entreprise dans le montant des titres-repas électroniques limitée, le cas échéant, à 2 euro[s] par titre-repas électronique lorsque cette intervention répond aux conditions visées à l'article 38/1 ».

résultat est chaque fois arrondi au centime le plus proche, 0,005 EUR étant arrondi à 0,01 EUR ».

L'article 2, § 2, alinéa 3, de la loi du 20 décembre 1999 'visant à octroyer un bonus à l'emploi aux travailleurs salariés ayant un bas salaire et d'autres réductions des cotisations personnelles de sécurité sociale', auquel le dispositif proposé fait référence, s'énonce comme suit :

« Les plafonds salariaux utilisés sont rattachés à l'indice-pivot 103,14 sur base 1996 ; ils varient comme prévu par la loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du Trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants. L'adaptation se fait dans le mois de l'indexation ».

On n'aperçoit pas clairement pourquoi la disposition proposée s'appuie sur le régime contenu à l'article 2, § 2, alinéa 3, de la loi du 20 décembre 1999, alors que le mécanisme d'indexation proprement dit est inscrit dans la loi du 2 août 1971 ⁴. La loi du 20 décembre 1999 ne contient pas d'éléments supplémentaires qui sont pertinents pour la proposition de loi à l'examen. En effet, en prévoyant des adaptations annuelles du montant maximal concerné, la disposition s'écarte de la dernière phrase de l'article 2, § 2, alinéa 3, de la loi du 20 décembre 1999, en vertu de laquelle l'adaptation se fait dans le mois de l'indexation.

En outre, l'applicabilité de la disposition proposée risquerait d'être compromise si le mécanisme d'indexation prévu dans la loi du 20 décembre 1999 devait être modifié dans le futur.

Au demeurant, la mention selon laquelle l'augmentation est de l'ordre « de 2 % » est également superflue, dès lors que cette augmentation découle de l'utilisation du coefficient 1,02 dans la loi du 2 août 1971.

Il est dès lors recommandé de réexaminer le mécanisme d'indexation proposé à la lumière des observations ci-dessus.

Cette observation s'applique par analogie à l'égard de l'article 3, 2°, de la proposition de loi.

⁴ Les développements de la proposition de loi ne contiennent aucune précision à ce sujet.

Article 3

4. Le mécanisme d'indexation proposé tend à modifier le montant visé à l'article 38/1, § 2, alinéa 1^{er}, 5°, CIR 1992. Or, dès lors que cette disposition est intégrée dans un nouveau point 7°, qui complète l'article 38/1, § 2, alinéa 1^{er}, CIR 1992, ce dispositif prend la forme d'une condition à laquelle les titres-repas eux-mêmes doivent satisfaire. C'est pourquoi il est recommandé de faire figurer ce dispositif dans un alinéa distinct, qui peut être ajouté à l'article 38/1, § 2, CIR 1992.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME