

A V I S N° 2.056

Séance du mardi 24 octobre 2017

Projet d'arrêté royal portant modification de l'article 19, § 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 – Indemnité kilométrique octroyée pour les déplacements à bicyclette – Exonération de cotisations sociales dans le cadre des déplacements domicile – travail

x x x

2.930

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. PORTÉE DE LA DEMANDE D'AVIS

Par lettre du 7 juin 2017, madame M. De Block, ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal portant modification de l'article 19, § 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.

Il est indiqué dans la demande d'avis que ledit projet d'arrêté royal a pour but d'adapter la réglementation à la vision changeante de la mobilité sur le plan des déplacements entre le domicile et le lieu de travail suite à la récente évolution technologique des bicyclettes. Par ailleurs, la ministre entend, par le biais de ce projet d'arrêté royal, stimuler l'utilisation de moyens de transport écologiques pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail afin de contribuer ainsi aux objectifs environnementaux, notamment l'amélioration de la qualité de l'air et, par conséquent, de la santé publique.

Étant donné que l'actuel article 19, § 2, 16° de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, qui prévoit que l'indemnité kilométrique pour les déplacements à bicyclette entre le domicile et le lieu de travail est exonérée de cotisations, ne définit ni ne décrit la notion de « bicyclette », et que les bicyclettes électriques rapides sont qualifiées de cyclomoteurs catégorie B dans la réglementation de la circulation routière, il n'est cependant pas toujours évident pour l'ONSS de savoir si une indemnité de bicyclette pour des déplacements effectués au moyen d'une bicyclette électrique rapide ou de « speed pedelecs » doit être considérée comme une rémunération donnant lieu au paiement de cotisations. Par prudence, l'ONSS octroie une exonération de cotisations pour une indemnité de bicyclette uniquement pour les bicyclettes sans système d'assistance au pédalage et pour les bicyclettes électriques dont le système d'assistance au pédalage est limité à 25 km/h.

Vu la finalité différente de la réglementation de la circulation routière, et dans le prolongement du régime fiscal qui a récemment été approuvé pour les bicyclettes électriques rapides et les speed pedelecs, le projet d'arrêté royal prévoit par conséquent d'apporter deux adaptations à l'article 19, § 2 dudit arrêté royal du 28 novembre 1969 :

- la notion de « bicyclette », telle que visée au point 16°, revêt la même définition large que celle reprise dans la législation fiscale ;

- l'article est complété par un point 22° qui prévoit une nouvelle exclusion de la rémunération donnant lieu au paiement de cotisations sociales en ce qui concerne l'avantage découlant de la mise à disposition d'une bicyclette, et d'accessoires, y compris les frais d'entretien et de garage, qui est utilisée pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Le Conseil a examiné avec une attention particulière le projet d'arrêté royal soumis pour avis

Il ressort des précisions fournies par le représentant de la cellule stratégique de la ministre des Affaires sociales que le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend faire concorder l'exonération de cotisations sociales avec l'exonération fiscale qui a récemment été approuvée pour l'indemnité de bicyclette et la mise à disposition de bicyclettes électriques rapides. Plus précisément, la loi du 30 septembre 2017 portant des dispositions fiscales diverses prévoit qu'à partir de l'année de revenus 2017 :

- l'exonération fiscale pour l'indemnité de bicyclette de 0,23 euro/km (montant 2017) pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail sera étendue à toutes les bicyclettes électriques, peu importe le type, y compris les speed pedelecs ;
- le travailleur ne devra dorénavant plus payer d'impôt (avantage de toute nature) sur la mise à disposition par l'employeur d'une bicyclette électrique ou d'un speed pedelec, à condition qu'il utilise effectivement celle-ci ou celui-ci pour effectuer les déplacements entre son domicile et son lieu de travail ;
- les employeurs mettront à disposition des e-bikes rapides qu'ils pourront déduire de l'impôt des sociétés à hauteur de 120 %.

Cependant, aucun accord n'a pu être trouvé au sein du Conseil sur le projet d'arrêté royal soumis pour avis, qui prévoit, à partir du 1^{er} janvier 2018, une exonération de cotisations sociales similaire pour les e-bikes rapides.

- B. Les membres représentant les organisations d'employeurs peuvent pleinement souscrire au projet d'arrêté royal soumis pour avis, parce qu'ils estiment qu'une harmonisation fiscale et sociale de l'exonération de l'indemnité de bicyclette pour les bicyclettes électriques rapides, sans obligations administratives supplémentaires pour les employeurs, est la meilleure manière d'encourager réellement les déplacements durables entre le domicile et le lieu de travail.

C'est précisément en raison de sa simplicité que la mesure précitée pourra convaincre davantage d'employeurs d'encourager leurs travailleurs à se rendre au travail à bicyclette, et à contribuer ainsi à l'environnement, à la santé et au bien-être de leurs travailleurs et à résoudre la problématique de la mobilité. Dès lors, la mesure va, selon eux, bien au-delà d'un simple remboursement des frais liés aux déplacements à bicyclette entre le domicile et le lieu de travail. Elle doit être considérée comme un incitant supplémentaire à utiliser la bicyclette comme moyen de locomotion. Ils signalent également que l'employeur n'est pas obligé d'effectuer ce remboursement et qu'il n'octroiera pas l'indemnité si la bicyclette n'est pas utilisée pour effectuer les déplacements entre le domicile et le lieu de travail dans le cadre de ces objectifs.

Dans cette même optique de simplification, les membres représentant les organisations d'employeurs plaident uniquement pour que la date d'entrée en vigueur de l'exonération sociale prévue dans le projet d'arrêté royal soumis pour avis concorde avec celle du régime fiscal. Il s'agirait donc d'une application rétroactive au 1^{er} janvier 2017.

- C. Les membres représentant les organisations de travailleurs peuvent souscrire à l'objectif général du projet d'arrêté royal soumis pour avis pour des déplacements durables entre le domicile et le lieu de travail. Cependant, cela nécessite de mener un débat global préalable ainsi qu'une stratégie globale et coordonnée pour une mobilité verte et durable, et ce, par rapport à l'ensemble des moyens de transport (y compris les voitures de société), plutôt que de prendre une série de mesures isolées et souvent sans cohérence. En tout cas, l'exonération sociale et fiscale d'une indemnité de bicyclette ne suffira pas à y parvenir.

Ces membres répètent toutefois qu'ils partagent la préoccupation d'harmoniser autant que possible le traitement social et fiscal des avantages sociaux. Néanmoins, il n'est pas possible de prendre à chaque fois comme base le régime le plus avantageux. Des jalons sont nécessaires.

En ce qui concerne plus particulièrement le projet d'arrêté royal soumis pour avis, les membres représentant les organisations de travailleurs souhaitent assortir l'application de l'indemnité de bicyclette d'un certain nombre de conditions qui doivent garantir une bonne gestion administrative et financière de cette mesure.

Ils signalent tout d'abord que les montants exonérés peuvent être très élevés, vu le grand nombre de kilomètres pouvant être parcourus avec un e-bike rapide et la possibilité de combiner l'exonération fiscale et sociale tant pour l'indemnité de bicyclette par kilomètre parcouru que pour l'achat et l'entretien par l'employeur d'un e-bike rapide. Dès lors, cette indemnité peut encore difficilement être qualifiée d'indemnité de défraiement et il s'agit donc d'un nouvel avantage salarial important, qui ne donne lieu au paiement d'aucun impôt ni d'aucune cotisation sociale. Conformément à l'avis des partenaires sociaux concernant la réforme du financement de la sécurité sociale, la gestion globale des travailleurs salariés doit être compensée de manière satisfaisante pour sa contribution à la politique en matière de mobilité durable, et ce, au moyen d'un financement alternatif adapté.

En conséquence, ils souhaitent attirer l'attention sur le fait que cette exonération fiscale et sociale ne peut pas aboutir à ce que les actuels éléments constitutifs de la rémunération, qui donnent lieu aujourd'hui au paiement de cotisations, soient convertis en indemnités de défraiement totalement exonérées. Selon eux, ce risque est bien réel, vu également le succès croissant des plans cafétéria, qui permettent aux travailleurs de choisir des avantages de toute nature. À l'instar des titres-repas, des éco-chèques, des plans bonus, de la participation aux bénéfiques (prochainement prime sur les bénéfiques) et des projets de lois relatifs au budget mobilité, il convient dès lors de prévoir dans le régime d'exonération tant fiscale que parafiscale que cela ne peut pas remplacer les actuels avantages salariaux ordinaires, qui donnent bel et bien lieu au paiement de cotisations sociales.

Ce risque est encore renforcé par l'impossibilité, selon le représentant de l'ONSS, de contrôler l'utilisation effective de la bicyclette pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail, ce qui constitue pourtant une condition pour appliquer l'exonération sociale et fiscale. De plus, l'exonération sociale et fiscale reste valable si, à côté de l'utilisation professionnelle, il est aussi question de l'usage à titre purement privé non seulement d'e-bikes, mais également de vélos de course et de VTT. Ces deux derniers étaient jusqu'à présent exclus du traitement fiscal avantageux pour l'usage à titre privé de vélos de société, parce qu'il n'y a, dans ces cas-là, aucun doute sur l'usage privé ou non.

En conséquence, et dans la perspective de garantir la gestion administrative et financière de la sécurité sociale, ces membres estiment que, pour l'exonération sociale et fiscale, il est préférable de prévoir un montant forfaitaire sur la base du nombre moyen de jours durant lesquels la bicyclette est effectivement utilisée pour effectuer les déplacements entre le domicile et le lieu de travail, et ce, afin que l'exonération de l'indemnité pour l'utilisation professionnelle de la bicyclette puisse être différenciée de l'avantage octroyé pour l'utilisation privée. Tout comme pour d'autres indemnités de défraiement, on peut par ailleurs maintenir la possibilité de prouver de manière effective le nombre de kilomètres parcourus dans le cadre des déplacements entre le domicile et le lieu de travail.

Ils peuvent toutefois souscrire aux objectifs énoncés de durabilité en matière de déplacements domicile-travail, mais ils sont d'avis que la sécurité sociale ne doit pas supporter seule l'ensemble des objectifs écologiques que le gouvernement souhaite atteindre avec cette mesure. Si cette mesure est maintenue, il faudra en tout cas prévoir à cet effet un financement alternatif.

Enfin, ils demandent également qu'un tel avantage soit déclaré dans la DMFA, de manière à pouvoir suivre l'impact de la politique. Il est logique que les composantes salariales fassent l'objet d'une déclaration à l'ONSS, quel que soit le traitement social auxquelles elles sont soumises, mais c'est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit d'un traitement préférentiel. Cela se situe dans le droit fil de l'avis unanime relatif au budget mobilité (avis n° 2.030 du 7 avril 2017), dans lequel il est indiqué ce qui suit :

« Pour permettre cette évaluation, les Conseils demandent que, préalablement à la mise en place du système, le cadre législatif et administratif prévoie les mesures permettant à l'ONSS et au fisc de disposer des données nécessaires en vue d'assurer un suivi administratif et statistique du système ainsi que l'accès à ces données pour les Conseils. Cela signifie notamment que des données intégrantes à ce nouveau système de budget mobilité qui, à ce jour, ne font pas l'objet de déclaration spécifique (par ex. via la DMFA) devront pouvoir être identifiées et quantifiées. [...] Les Conseils demandent donc que le budget mobilité soit accompagné de mesures anti-abus. Ils demandent aux autorités compétentes (le fisc et l'ONSS) de proposer des solutions opérationnalisables et contrôlables pour éviter des abus et d'être consultés à ce propos. Ils énumèrent ci-après un nombre non-exhaustif de mesures anti-abus à titre exemplatif :

- [...]
- Il faudrait prévoir les mesures nécessaires, notamment par le biais des données reprises sur la DMFA [...]. »
