



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.936/16
van 20 december 2023

avis 74.936/16
du 20 décembre 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van artikel 19, § 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’

un projet d’arrêté royal ‘modifiant
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’

Op 22 november 2023 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 artikel 19, § 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 ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 12 december 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 december 2023.

*

Le 22 novembre 2023, 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'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’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 12 décembre 2023. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Benjamin MEEUSEN, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 décembre 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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van artikel 19, § 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’ en beoogt de aanpassing van het bedrag van de fietsvergoeding voor werknemers dat niet als loon wordt beschouwd bij de berekening van socialezekerheidsbijdragen.

Het ontwerp trekt het kilometerbedrag op van 0,145 euro per km naar 0,177 euro per km (artikel 1, a), van het ontwerp).

Bovendien wordt voorzien in een – geïndexeerd – plafond van 1.285 euro per kalenderjaar. De vergoedingen die dit plafond overschrijden worden voor de berekening van de socialezekerheidsbijdragen wel als normaal loon beschouwd (artikel 1, b)).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2024 (artikel 2).

Artikel 3 van het ontwerp is de uitvoeringsbepaling.

RECHTSGROND

3. Het om advies voorgelegde besluit vindt rechtsgrond in de in de aanhef vermelde bepalingen, met name 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’ en artikel 23, tweede lid, van de wet van 29 juni 1981 ‘houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. Artikel 1, b), van het ontwerp voorziet dat het bedrag aan kilometervergoedingen dat op jaarlijks vlak het bedrag van 2.568,71 euro¹ overschrijdt, wordt beschouwd als loon voor

¹ Dit is het bedrag van 1.285 euro na indexatie volgens de coëfficiënt van 1,9999.

de berekening van socialezekerheidsbijdragen.² De kilometervergoeding ten gunste van werknemers die zich over een langere afstand verplaatsen, zal daardoor vanaf dat bedrag onderhevig zijn aan socialezekerheidsbijdragen. Hoewel de afdeling Wetgeving ten aanzien van een gelijkaardige regeling in het kader van de inkomensbelasting geen opmerking heeft geformuleerd,³ rijst de vraag niettemin of dit onderscheid bestaanbaar is met het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

4.1. Overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof⁴ en de adviespraktijk van Raad van State⁵ 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 doel.

Gevraagd om een verantwoording voor het verschil in behandeling, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Dans la plupart des cas, un travailleur qui bénéficie de l’indemnité vélo en vertu de la convention collective n° 164 restera en dessous du plafond, compte tenu de la limitation à 20 kilomètres par trajet, de l’indemnité inférieure et de l’éventuel télétravail, des congés et du choix possible d’un autre moyen de transport en hiver. Le SPF Finances estime que 99,60 p.c. des contribuables reçoivent une indemnité vélo inférieure à 2.500 euros par an selon les données captées dans les fiches fiscales. L’objectif de ce plafond est d’éviter les abus de l’utilisation de l’indemnité vélo.”

4.2. Het criterium van onderscheid, in essentie de afstand van het traject tussen de woonplaats en de plaats van tewerkstelling, heeft een objectief karakter. Het oogmerk van dit onderscheid, met name het voorkomen van misbruik van fietsvergoedingen, valt samen met een legitieme doelstelling. Er moet echter worden vastgesteld dat het onderscheid niet pertinent is voor het nastreven van die doelstelling. Er is immers geen redelijk verband tussen de woon-werkafstand en de waarschijnlijkheid dat de betrokkene zou frauderen bij zijn aangifte.

4.3. Tenzij de stellers alsnog een pertinent onderscheidingscriterium kunnen inroepen moet worden aangenomen dat een onderscheid in behandeling op basis van de afstand van de woonplaats tot de werkplaats onverenigbaar is met het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel.

² De gemachtigde gaf de volgende toelichting: “Ce plafond correspond à une distance de 7.142 km, remboursée à un tarif de 0,35 euros par km. Cette distance correspond à un trajet entre le domicile et le lieu de travail de 17 km en tenant compte de 210 jours de déplacements entre la domicile et le lieu de travail.”

³ Adv.RvS nr. 74.571/3 van 20 november 2023 over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse fiscale bepalingen’. De regeling werd ingevoerd bij artikel 32, 2°, van dat voorontwerp.

⁴ Zie bv. GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, overweging B.8.

⁵ Zie bv. adv.RvS nr. 67.774/1/V van 5 augustus 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 4 september 2020 ‘tot wijziging van de regelgeving betreffende de geldelijke en sociale anciënniteit van sommige personeelsleden van het onderwijs’, 14.

5. De verwijzing naar het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 moet worden gecorrigeerd. Het lijkt te gaan om artikel 178, § 3, *eerste lid*, 2°, van dat wetboek.⁶

Artikel 2

6. De datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit wordt vastgesteld op 1 januari 2024. Aan de gemachtigde werd gevraagd of het haalbaar is om het besluit voor die datum bekend te maken in het Belgisch Staatsblad. De toelichting luidde als volgt:

“L’objectif est de garder une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024. Tout sera mis en œuvre afin de permettre une publication avant cette date.

Les employeurs, les travailleurs et les secrétariats sociaux doivent connaître le montant de l’indemnité kilométrique au 1^{er} janvier 2024 afin d’effectuer correctement le décompte salarial en janvier.”

De datum van inwerkingtreding voor het te nemen besluit moet niettemin zo worden bepaald dat de rechtzoekende over voldoende tijd beschikt om van de nieuwe regeling kennis te nemen en er zich naar te richten.

In elk geval moet worden benadrukt dat mocht de datum van inwerkingtreding zich situeren voorafgaand aan de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad,⁷ aan het te nemen besluit terugwerkende kracht zou worden verleend. Dat is slechts toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Gelet op de verhoging van de vergoeding lijkt dat geen probleem, behoudens voor de personen die, rekening houdend met het in te voeren plafond voor de vrijstelling van socialezekerheidsbijdragen, alsnog een financieel nadeel zouden lijden.

*

⁶ Dezelfde onnauwkeurigheid zit bovendien nu al in de bestaande indexeringsformule voor het kilometerbedrag. Ook dat moet bijgevolg worden gecorrigeerd.

⁷ In welk geval artikel 2 als volgt moet luiden: “Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2024.”

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier 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' et vise à adapter le montant de l'indemnité vélo pour travailleurs, ce montant n'étant pas considéré comme une rémunération pour le calcul des cotisations de sécurité sociale.

Le projet porte le montant au kilomètre de 0,145 euro par kilomètre à 0,177 euro par kilomètre (article 1^{er}, a), du projet).

En outre, il prévoit un plafond - indexé - de 1.285 euros par année civile. Les indemnités qui dépassent ce plafond sont quant à elles bel et bien considérées comme une rémunération normale pour le calcul des cotisations de sécurité sociale (article 1^{er}, b)).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024 (article 2).

L'article 3 du projet constitue l'exécutoire.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. L'arrêté soumis pour avis trouve son fondement juridique dans les dispositions mentionnées dans le préambule, à savoir 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' et l'article 23, alinéa 2, de la loi du 29 juin 1981 'établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés'.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

4. L'article 1^{er}, b), du projet prévoit que le montant des indemnités kilométriques qui dépasse le montant de 2.568,71 euros¹ sur une base annuelle, est considéré comme une rémunération pour le calcul des cotisations de sécurité sociale². L'indemnité kilométrique en

¹ Il s'agit du montant de 1.285 euros, après indexation suivant le coefficient de 1,9999.

² Le délégué a donné l'explication suivante : « Ce plafond correspond à une distance de 7.142 km, remboursée à un tarif de 0,35 euros par km. Cette distance correspond à un trajet entre le domicile et le lieu de travail de 17 km en tenant compte de 210 jours de déplacements entre le domicile et le lieu de travail. »

faveur des travailleurs qui se déplacent sur une plus longue distance, sera ainsi soumise aux cotisations de sécurité sociale à partir de ce montant. Bien que la section de législation n'ait pas formulé d'observation à propos d'un dispositif similaire dans le cadre de l'impôt sur les revenus ³, la question se pose néanmoins de savoir si cette distinction se concilie avec le principe d'égalité et de non-discrimination, consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

4.1. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour Constitutionnelle ⁴ et à la jurisprudence du Conseil d'État ⁵, 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 visé.

Invité à justifier cette différence de traitement, le délégué a répondu ce qui suit :

« Dans la plupart des cas, un travailleur qui bénéficie de l'indemnité vélo en vertu de la convention collective n° 164 restera en dessous du plafond, compte tenu de la limitation à 20 kilomètres par trajet, de l'indemnité inférieure et de l'éventuel télétravail, des congés et du choix possible d'un autre moyen de transport en hiver. Le SPF Finances estime que 99,60 p.c. des contribuables reçoivent une indemnité vélo inférieure à 2.500 euros par an selon les données captées dans les fiches fiscales. L'objectif de ce plafond est d'éviter les abus de l'utilisation de l'indemnité vélo. »

4.2. Le critère de distinction, en substance la distance du trajet entre le domicile et le lieu de travail, revêt un caractère objectif. L'objectif de cette distinction, à savoir éviter l'abus des indemnités vélo, correspond à un objectif légitime. Il faut toutefois constater que la distinction n'est pas pertinente pour atteindre cet objectif. En effet, il n'y a pas de rapport raisonnable entre la distance domicile-lieu de travail et la probabilité que l'intéressé fraude lors de sa déclaration.

4.3. À moins que les auteurs puissent encore invoquer un critère de distinction pertinent, il faut admettre qu'une différence de traitement basée sur la distance du domicile au lieu de travail ne se concilie pas avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

5. Il convient de corriger la référence au Code des impôts sur les revenus 1992. Il semble s'agir de l'article 178, § 3, *alinéa 1^{er}*, 2°, de ce Code ⁶.

³ Avis CE n° 74.571/3 du 20 novembre 2023 sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions fiscales diverses'. Le dispositif a été instauré par l'article 32, 2°, de cet avant-projet.

⁴ Voir par exemple C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, considérant B.8.

⁵ Voir par exemple l'avis C.E. n° 67.774/1/V du 5 août 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 4 septembre 2020 'modifiant la réglementation sur l'ancienneté pécuniaire et sociale de certains membres du personnel de l'enseignement', 14.

⁶ En outre, la formule d'indexation existante pour le montant au kilomètre comporte déjà la même inexactitude. Il faut donc aussi la corriger.

Article 2

6. La date d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé est fixée au 1^{er} janvier 2024. Il a été demandé au délégué s'il est possible de publier l'arrêté au Moniteur belge avant cette date. L'explication fournie était la suivante :

« L'objectif est de garder une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024. Tout sera mis en œuvre afin de permettre une publication avant cette date.

Les employeurs, les travailleurs et les secrétariats sociaux doivent connaître le montant de l'indemnité kilométrique au 1^{er} janvier 2024 afin d'effectuer correctement le décompte salarial en janvier. »

La date d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé doit néanmoins être fixée de manière à ce que le justiciable dispose d'un délai suffisant pour prendre connaissance du nouveau dispositif et s'y conformer.

Il convient en tout cas de souligner que si la date d'entrée en vigueur devait être antérieure à la date de publication de l'arrêté au Moniteur belge ⁷, il serait conféré un effet rétroactif à l'arrêté envisagé. Ce procédé n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. Compte tenu de l'augmentation de l'indemnité, cela ne paraît pas poser problème, sauf pour les personnes qui subiraient encore un préjudice financier étant donné le plafond à introduire pour la dispense de cotisations de sécurité sociale.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

⁷ Auquel cas l'article 2 devra être libellé comme suit : « Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 2024. »