

Numéro du rôle : 7043
Arrêt n° 11/2020 du 23 janvier 2020

ARRÊT

En cause : le recours en annulation de la loi du 30 mars 2018 « concernant l’instauration d’une allocation de mobilité », introduit par l’ASBL « Inter-Environnement Bruxelles » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen et M. Pâques, et, conformément à l’article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du juge émérite E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l’arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 7 novembre 2018 et parvenue au greffe le 20 novembre 2018, un recours en annulation de la loi du 30 mars 2018 « concernant l'instauration d'une allocation de mobilité » (publiée au *Moniteur belge* du 7 mai 2018) a été introduit par l'ASBL « Inter-Environnement Bruxelles », l'ASBL « Climaxi », l'ASBL « Climate Express », la « Fédération Générale du Travail de Belgique », Robert Verteneuil, la « Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique » et Marc Leemans, assistés et représentés par Me V. Letellier, avocat au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me M. Delanote et Me A. Nollet, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 25 septembre 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman, en remplacement du juge J.-P. Snappe, légitimement empêché, et L. Lavrysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 9 octobre 2019 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 9 octobre 2019.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Le Conseil des ministres observe que les parties requérantes n'ont pas, dans leur requête, justifié leur intérêt à agir. Il considère qu'elles ne démontrent pas un intérêt personnel et direct à l'égard des dispositions attaquées.

A.1.2. En ce qui concerne l'ASBL « Inter-Environnement Bruxelles », le mémoire introduit par les parties requérantes renvoie à un de ses buts statutaires, à savoir « la lutte contre les pollutions et les nuisances, ainsi que l'amélioration de l'environnement ».

L'ASBL « Climaxi » et l'ASBL « Climate Express » ont toutes deux pour but de sensibiliser à la justice sociale dans le cadre du changement climatique, précise le mémoire.

Quant à la « Fédération Générale du Travail de Belgique » (FGTB) et à la « Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique » (CSC), elles ont, en tant qu'organisations interprofessionnelles de travailleurs constituées au niveau national, intérêt à contester des dispositions qui mettent en cause les principes d'égalité et de solidarité. Elles ne pourraient se voir refuser l'accès à la Cour au seul motif qu'elles ne sont pas dotées de la personnalité juridique.

Il en est de même en ce qui concerne l'intérêt des deux personnes physiques.

A.1.3. Le Conseil des ministres réplique qu'il n'aperçoit pas en quoi les buts statutaires des trois ASBL pourraient être défavorablement affectés par une législation qui a pour objectif d'inciter, par le truchement d'un traitement fiscal et social avantageux, l'abandon, par un employé, d'une voiture de société que son employeur mettait à sa disposition dans le cadre de sa rémunération. Il conteste non pas la qualité à agir des deux syndicats, mais bien l'absence de démonstration concrète de la raison pour laquelle la loi attaquée affecterait directement et défavorablement la situation de ces deux parties requérantes.

A.2.1. Le Conseil des ministres soutient que la requête a été introduite tardivement. La loi attaquée ne crée pas en soi une discrimination; elle ne fait que permettre la conversion d'une forme de rémunération en une autre forme de rémunération soumise au même traitement fiscal et social. Si discrimination il y avait, elle se trouverait dans la fiscalité applicable aux voitures de société.

A.2.2. Les parties requérantes répondent que la loi attaquée crée une allocation constituant une part de la rémunération en numéraire et qu'elle en fixe le statut social et fiscal. C'est donc bien cette loi qui est le siège des discriminations invoquées.

Quant au fond

A.3.1. Le recours en annulation invoque un moyen unique, pris de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 7bis et 23 de la Constitution, eux-mêmes lus en combinaison avec l'article 2 de la Convention-cadre des Nations Unies du 9 mai 1992 sur les changements climatiques et avec les articles 3 et 4 de l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 sur le climat.

Dans une première branche, les parties requérantes font valoir que le critère du fondement de l'allocation de mobilité ne saurait justifier objectivement la différence de traitement qui découle de cette allocation sur le plan fiscal et social.

L'article 5, § 3, de la loi attaquée permet au travailleur qui entre en service chez un nouvel employeur soit de conserver l'allocation de mobilité dont il bénéficiait auprès de son ancien employeur et de demander que celle-ci soit poursuivie, soit d'en demander la conversion par l'attribution d'un véhicule. Dans ces deux hypothèses, l'allocation est liée non pas à l'abandon d'un véhicule, mais bien au choix des intéressés d'intégrer dans la négociation salariale auprès du nouvel employeur l'octroi d'une partie de la rémunération sous un régime fiscal et social privilégié.

A.3.2. Le Conseil des ministres soutient que la différence de traitement entre la rémunération ordinaire et l'allocation de mobilité repose sur un critère objectif : l'abandon ou la restitution d'un véhicule de société dont le travailleur disposait auparavant. Ce critère est également objectif, même en cas de changement d'employeur. En ce qui concerne la loi du 17 mars 2019 « modifiant certaines dispositions relatives à l'allocation de mobilité », à laquelle les parties requérantes font allusion dans leur mémoire, le Conseil des ministres soutient qu'elle a étendu le champ d'application du système de l'allocation de mobilité aux travailleurs qui ne disposent pas d'une voiture de société alors qu'ils y sont éligibles. Ce faisant, le législateur a voulu éviter qu'une voiture de société soit d'abord octroyée pendant au moins douze mois, uniquement pour permettre ensuite de prétendre au régime de l'allocation de mobilité. La suppression du régime de portabilité par la loi du 17 mars 2019 ne peut être considérée comme une reconnaissance implicite du fait que la portabilité auprès du nouvel employeur aurait été contraire au principe d'égalité. Elle doit plutôt être vue comme une adaptation devenue nécessaire, dès lors que la loi nouvelle a étendu la possibilité de demander le bénéfice de l'allocation de mobilité à des travailleurs qui ne disposeraient pas d'une voiture de société alors qu'ils y seraient éligibles.

A.3.3. Les parties requérantes ajoutent, dans leur mémoire, que l'exigence, par le travailleur, du bénéfice d'un véhicule de société auprès de son employeur précédent n'est pas un critère justifiant la « portabilité » de l'allocation, mais une condition préalable à la négociation dans laquelle la poursuite de l'octroi du bénéfice d'une allocation de mobilité n'est qu'une possibilité.

A.4.1. Dans la seconde branche, les parties requérantes démontrent que le critère justifiant la différence de traitement n'est pas pertinent pour réaliser l'objectif que le législateur entend atteindre, à savoir diminuer la pression automobile dans un but environnemental, de santé publique et de développement durable. En effet, le bénéfice de l'allocation soumise à un régime social et fiscal avantageux n'est pas conditionné à la garantie que son bénéficiaire n'utilisera plus aucune voiture personnelle pour ses déplacements domicile-travail.

Subsidiairement, les parties requérantes font valoir que le grief est manifestement fondé en ce qui concerne la possibilité d'obtenir une allocation de mobilité en ne restituant qu'un seul véhicule lorsque le travailleur dispose de plusieurs véhicules de société, ainsi qu'en ce qui concerne la possibilité de conserver cet avantage lors d'un changement d'employeur ou de solliciter la mise en œuvre de cet avantage auprès du nouvel employeur, au motif que le travailleur disposait d'un véhicule de société auprès de son employeur précédent.

A.4.2. Le Conseil des ministres renvoie à un extrait des travaux préparatoires dont il ressort que, selon l'auteur du projet c'est le fait d'accorder le même « statut social et fiscal favorable au montant de l'allocation de mobilité [qui] assure[rait] que le travailleur ne reste pas attaché à sa voiture de société purement et simplement en raison de ce statut avantageux ». Même si elle est possible, l'acquisition d'une voiture privée pour les déplacements domicile-lieu de travail est peu raisonnable, poursuit le Conseil des ministres, en raison du coût de cette opération.

La mesure attaquée présente donc, selon le Conseil des ministres, un lien de pertinence suffisant avec l'objectif que le législateur s'est fixé.

A.4.3. Les parties requérantes répondent que la jurisprudence à laquelle le Conseil des ministres se réfère pour justifier qu'en matière fiscale les critères de distinction doivent être envisagés avec une certaine souplesse n'est pas pertinente.

Elles ajoutent que la référence au coût élevé qu'implique la possession d'un véhicule personnel ne convainc pas, dès lors qu'il est notamment établi que la valeur des voitures de société est supérieure de 62 % à la valeur des véhicules similaires détenus par les ménages et, surtout, que, aux termes de l'article 11, § 1er, alinéa 2, de la loi attaquée, le montant de l'allocation est fixé par référence à la valeur catalogue (indexée) de la voiture de société concernée.

Il est donc économiquement rentable, selon elles, de renoncer à un véhicule d'une valeur catalogue qui excéderait 35 000 euros pour le remplacer par un véhicule de classe inférieure, par exemple sous la forme d'un leasing pour particulier incluant les frais sans impliquer le financement de la valeur totale du véhicule, puisque l'intéressé ne doit pas lever l'option d'achat en fin de contrat, ni payer la valeur du véhicule au terme de la location.

A.5.1. Dans la troisième branche, les parties requérantes soutiennent que la mesure attaquée produit des effets disproportionnés au regard des intérêts de la collectivité. La loi attaquée crée un privilège en faveur d'une catégorie de contribuables qui, soit n'ont pas besoin de l'avantage en nature, soit ont la capacité financière d'acquérir un véhicule plus adapté à leur budget, augmenté à concurrence de cette allocation quasi défiscalisée. Ce privilège constitue une discrimination active en ce que la loi traite différemment des revenus, selon qu'ils compensent ou non la perte d'un avantage en nature, et une discrimination passive en ce qu'elle traite de la même manière sur le plan social et fiscal la part de revenus résultant de l'allocation de mobilité et l'avantage en nature que représente l'octroi d'un véhicule de société. Si la mesure est favorable, d'un point de vue individuel, le privilège instauré n'est pas admissible à l'égard des travailleurs dont les revenus sont globalisés pour déterminer l'assiette à l'impôt des personnes physiques.

Enfin, les parties requérantes font valoir que la mesure porte atteinte au principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution, dès lors qu'elle a pour effet, sinon pour objet, de diminuer les sources du financement de la sécurité sociale et des autres droits économiques et sociaux en immunisant une partie des revenus de certains travailleurs.

A.5.2. Le Conseil des ministres admet que, même s'il est modeste, l'objectif de retirer de la route un maximum de voitures de société permet de justifier la mesure attaquée. L'objectif n'a donc jamais été de rétablir une certaine égalité entre les travailleurs qui bénéficient d'une voiture de société et ceux qui n'en bénéficient pas, mais de corriger les effets négatifs (sur le plan environnemental et sanitaire) du recours massif à cette pratique fiscalement et socialement avantageuse. Plus fondamentalement, la différence de traitement mise en cause dans cette troisième branche n'est pas la conséquence de la loi attaquée, dans la mesure où elle ne constitue que le prolongement de la différence entre les travailleurs qui bénéficient d'un véhicule de société et ceux qui n'en bénéficient pas, et que cette dernière différence trouve son origine dans la politique salariale de l'employeur qui met des voitures de société à la disposition de ses salariés.

A.5.3. Les parties requérantes répètent que le régime de taxation d'un avantage en nature, à savoir l'avantage tiré de l'utilisation à titre gratuit d'un véhicule de société pour les déplacements privés du travailleur, a un objet fondamentalement différent de celui qui concerne l'octroi d'une allocation en numéraire dont le bénéficiaire peut librement disposer.

- B -

Quant à la loi attaquée et à son contexte

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de la loi du 30 mars 2018 « concernant l'instauration d'une allocation de mobilité » (ci-après : la loi du 30 mars 2018).

B.2.1. La loi attaquée instaure une allocation de mobilité, définie comme « le montant que le travailleur reçoit de son employeur contre la restitution de sa voiture de société et sur lequel les règles fiscales, sociales et du droit du travail sont applicables telles que déterminées par la présente loi » (article 3, 2°, de la loi du 30 mars 2018).

B.2.2. Aux termes de l'article 4, § 1er, de la loi attaquée, « l'instauration d'une allocation de mobilité relève de la compétence de décision exclusive de l'employeur », lequel est toutefois tenu, lorsqu'il accorde cette allocation, de respecter les conditions prévues par la loi (articles 4 à 7), ainsi que les conséquences juridiques qui lui sont attachées, telles qu'elles sont définies aux articles 8 et 9 de la loi du 30 mars 2018 :

« Art. 8. § 1er. L'octroi de l'allocation de mobilité a pour conséquence la disparition totale pour le travailleur de l'avantage de la voiture de société restituée, et de tous les autres avantages y afférents.

L'avantage de la voiture de société et tous les autres avantages y afférents cessent pour le travailleur à partir du premier jour du mois au cours duquel l'allocation de mobilité est octroyée.

§ 2. Lorsque le travailleur dispose de plusieurs voitures de société auprès du même employeur, il suffit de restituer une seule voiture de société contre une allocation de mobilité. La restitution d'autres voitures de société ne peut donner droit à aucune allocation de mobilité supplémentaire.

§ 3. Pour l'application du paragraphe 2, il faut que le travailleur dispose de toutes ses voitures de société durant les périodes minimales prévues à l'article 5, § 2, alinéa 1er, 1° et 2°. Si une seule des voitures de société ne satisfait pas aux périodes minimales requises, le travailleur doit restituer toutes ses voitures contre une allocation de mobilité.

Art. 9. § 1er. Le travailleur qui reçoit l'avantage d'une allocation de mobilité ne peut plus bénéficier des exonérations visées à l'article 38, § 1er, alinéa 1er, 9°, a) et b) et 14°, du Code des impôts sur les revenus 1992.

§ 2. La disposition du paragraphe 1er est mentionnée dans l'accord visé à l'article 7.

§ 3. La disposition du paragraphe 1er n'est pas applicable au travailleur qui précédemment bénéficiait de l'avantage d'une voiture de société et recevait simultanément, durant au moins trois mois précédant la demande d'allocation de mobilité, une indemnité ou un avantage pour des déplacements entre le domicile et le lieu de travail qui donne droit à une desdites exonérations.

§ 4. Les obligations existantes pour l'employeur d'accorder une indemnité de déplacement cesseront d'exister à partir du premier jour du mois au cours duquel une allocation de mobilité a été octroyée au travailleur et récupèrent leur force obligatoire depuis le premier jour du mois au cours duquel l'octroi d'une allocation de mobilité se termine ».

L'allocation de mobilité demeure octroyée aussi longtemps que le travailleur n'a pas à disposition une voiture de société (article 10, § 1er, alinéa 1er) ou jusqu'à ce qu'il exerce une fonction pour laquelle aucune voiture de société n'est prévue (article 10, § 3, 1°).

L'article 11 de la loi du 30 mars 2018 dispose :

« § 1er. L'allocation de mobilité consiste en une somme d'argent qui correspond à la valeur, sur base annuelle, de l'avantage de l'utilisation de la voiture de société restituée.

La valeur de l'avantage de l'utilisation de la voiture de société est fixée à 20 p.c. de six septièmes de la valeur catalogue de la voiture de société; la valeur de catalogue étant déterminée conformément à l'article 36, § 2, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus 1992. Lorsque les frais de carburant liés à l'utilisation personnelle du véhicule restitué étaient, totalement ou partiellement, pris en charge par l'employeur, la valeur de l'avantage de l'utilisation est fixée à 24 p.c. de six septièmes de la valeur catalogue de la voiture de société.

Lorsque le travailleur payait pour sa voiture de société restituée une intervention personnelle visée à l'article 36, § 2, alinéa 10, du même Code, l'intervention personnelle, payée pendant le dernier mois avant la restitution de la voiture de société et proratisée sur base annuelle, est portée en diminution de la valeur de l'avantage de l'utilisation de la voiture de société déterminée à l'alinéa 2.

Lorsque le travailleur a disposé de différentes voitures de société successivement au cours des 12 derniers mois précédant le remplacement de sa voiture de société par l'allocation de mobilité, on prend en considération pour la valorisation de l'avantage de l'utilisation de la voiture de société, celle dont il a le plus longtemps disposé durant cette période.

Lorsque le travailleur visé à l'article 8, § 2, restitue plusieurs voitures de société simultanément, il choisit celle sur base de laquelle l'allocation de mobilité sera calculée.

Lorsque le travailleur visé à l'article 8, § 3, est tenu de restituer plus d'une voiture de société, on prend en considération la voiture de société dont il dispose pendant les périodes minimales prévues à l'article 5, § 2, alinéa 1er, 1° et 2°, afin de déterminer la valeur de l'avantage d'utilisation.

§ 2. Dans la situation visée à l'article 5, § 3, alinéa 1er, 1°, l'allocation de mobilité auprès du nouvel employeur est égale à celle auprès du précédent employeur à la date de la cessation de fonction.

Dans la situation visée à l'article 5, § 3, alinéa 1er, 2°, l'allocation de mobilité est égale à la valeur de l'avantage de l'utilisation de la voiture de société restituée à la cessation de fonction, déterminée conformément au paragraphe 1er.

§ 3. Sans préjudice de l'application de l'article 12, cette valorisation est une donnée fixe, qui n'est pas influencée par quelque modification que ce soit au cours de la carrière du travailleur.

§ 4. La valeur catalogue prise en compte est mentionnée dans l'accord visé à l'article 7 ».

B.2.3. L'allocation de mobilité ne donne lieu à aucun droit en matière de sécurité sociale ou de vacances annuelles (article 13, §§ 1er et 3) et est exclue de la notion de rémunération dont il est tenu compte pour calculer les cotisations de sécurité sociale (articles 19 et 21).

L'allocation de mobilité ne donne lieu qu'au paiement d'une cotisation de solidarité dont le montant est égal au montant de celle qui était due pour le véhicule auquel le travailleur a renoncé (article 22).

B.2.4. Aux termes de son article 36, la loi du 30 mars 2018 est entrée en vigueur le 1er janvier 2018.

B.2.5. La loi du 17 mars 2019 « modifiant certaines dispositions relatives à l'allocation de mobilité » (ci-après : la loi du 17 mars 2019), publiée au *Moniteur belge* du 29 mars 2019, modifie la loi attaquée.

Les modifications concernent les articles 3, 4, 5, 9, 10, 11 et 14 de la loi du 30 mars 2018, les articles 33^{ter} et 38 du Code des impôts sur les revenus 1992 et l'article 38 de la loi du 29 juin 1981 « établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés ».

La loi, précitée, du 17 mars 2019 ne fait pas l'objet d'un recours en annulation introduit dans le délai fixé à l'article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

La loi attaquée a dès lors été applicable, dans sa rédaction originale, du 1er janvier 2018 au 1er mars 2019, et elle est applicable, dans sa rédaction modifiée par la loi du 17 mars 2019, depuis le 1er mars 2019 ou depuis le 1er janvier 2020.

B.3. Il ressort des travaux préparatoires de la loi attaquée qu'en instaurant une allocation de mobilité, le législateur avait l'intention de remédier au problème de la mobilité, notamment en proposant une alternative à la mise à disposition par l'employeur d'un véhicule que le travailleur peut utiliser pour ses déplacements privés, l'allocation de mobilité étant caractérisée par un statut social et fiscal concurrentiel de celui de la voiture de société. L'exposé des motifs précise :

« Pour faire quelque chose à court terme par rapport au rôle important de la voiture de société en Belgique, une alternative doit être proposée, qui peut entrer en concurrence avec la voiture de société sur le plan du coût des rémunérations. Seule une telle alternative peut veiller à ce que des travailleurs échangent volontairement leur voiture de société au profit d'autres moyens de transport, plus durables.

L'allocation de mobilité telle qu'élaborée dans le présent projet réunit les caractéristiques requises pour une telle alternative.

Pour répondre aux attentes, l'allocation de mobilité doit posséder trois caractéristiques essentielles.

Premièrement, elle doit pouvoir être mise en place de façon totalement volontaire, et tant l'employeur que le travailleur doivent pouvoir choisir librement s'ils y participent ou non.

Deuxièmement, l'allocation de mobilité doit recevoir un statut social et fiscal concurrentiel avec celui de la voiture de société.

Troisièmement, l'allocation doit être neutre pour toutes les parties : l'employeur, le travailleur et l'autorité publique. Aucun d'entre eux ne peut trouver un désavantage ou un avantage substantiel suite au choix d'une allocation mobilité.

Parce que l'allocation de mobilité a trait au droit du travail, au droit de la sécurité sociale et au droit fiscal, le projet présenté est conçu comme une loi autonome instaurant l'allocation de mobilité et le remplacement de la voiture de société par cette allocation de mobilité. Via cette loi autonome sont aussi faites les adaptations nécessaires aux lois sociales, de sécurité sociale et au Code des impôts sur les revenus 1992 (CIR 92) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2838/001, pp. 4-5).

Quant à la recevabilité

B.4.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir de toutes les parties requérantes.

B.4.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son but statutaire soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son but; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que ce but n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.4.3. Les ASBL « Inter-Environnement Bruxelles », « Climaxi » et « Climate Express » fondent essentiellement leur intérêt sur leur sensibilisation à la lutte contre les pollutions et les nuisances, ainsi que sur l'amélioration de l'environnement, notamment dans le cadre du changement climatique, conformément à leurs buts statutaires.

B.4.4. La loi attaquée a pour but d'inciter à l'abandon des véhicules de société en faveur d'autres modes de transport plus durables et d'améliorer ainsi la mobilité. À cette fin, elle instaure une allocation de mobilité qui doit garantir les mêmes avantages sociaux et fiscaux que le fait de disposer d'un véhicule de société.

B.4.5. La loi attaquée est dès lors susceptible d'affecter tant les buts statutaires des trois premières parties requérantes que les intérêts collectifs qu'elles défendent, en ce qu'elle ne garantirait pas suffisamment la réalisation des objectifs en matière de développement durable et de protection environnementale et sociale. Ces parties requérantes disposent donc de l'intérêt requis.

B.4.6. Dès lors que l'intérêt des parties requérantes visées plus haut est établi, il n'est pas nécessaire d'examiner l'intérêt à agir des autres parties requérantes.

B.5.1. Le Conseil des ministres soutient encore que la requête a été introduite tardivement, la loi attaquée ne faisant que permettre de convertir une forme de rémunération du travailleur en une autre forme.

B.5.2. Selon son intitulé, la loi attaquée « instaure » une allocation de mobilité destinée à compenser l'abandon d'un véhicule de société. Comme il est dit en B.3, cette allocation fait l'objet d'une loi « autonome » qui « a trait au droit du travail, au droit de la sécurité sociale et au droit fiscal », de sorte que le législateur a réglé une matière qui n'avait pas encore fait l'objet d'une loi auparavant.

L'exception d'irrecevabilité *ratione temporis* est rejetée.

Quant au fond

B.6. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10, 11 et 172, lus en combinaison avec les articles 7bis et 23 de la Constitution, eux-mêmes lus en combinaison avec l'article 2 de la Convention-cadre des Nations Unies du 9 mai 1992 sur les changements climatiques et avec les articles 3 et 4 de l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 sur le climat.

Les parties requérantes reprochent en substance à la loi attaquée de poursuivre un objectif de développement durable sur le plan environnemental tout en faisant des choix qui violeraient le principe d'égalité et de non-discrimination en matière fiscale et en matière de contribution à la sécurité sociale.

Les parties requérantes font valoir que le critère qui fonde la différence de traitement entre les personnes qui bénéficient de l'allocation de mobilité et les personnes qui bénéficient uniquement d'une rémunération ordinaire ne serait ni objectif ni pertinent.

Le caractère *prima facie* objectif du critère relatif à l'abandon d'un véhicule disparaîtrait dans le cas où le travailleur change d'employeur, puisqu'il peut demander que l'allocation de mobilité dont il bénéficiait auprès de son employeur précédent soit poursuivie ou que l'avantage que lui conférait son ancien employeur par l'attribution du véhicule de société soit converti en une allocation de mobilité. En réalité, la différence de traitement reposerait dès lors sur le choix de l'intéressé d'intégrer dans la négociation du salaire auprès du nouvel employeur l'octroi d'une partie de la rémunération sous un régime fiscal et social privilégié (première branche).

L'allocation de mobilité ne serait pas non plus une mesure pertinente pour atteindre l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir la diminution de la pression automobile dans un but de protection de l'environnement, en ce que l'octroi ou le maintien de l'allocation de mobilité - dont le montant, qui est basé sur la valeur catalogue du dernier véhicule de société, n'est pas en rapport avec les besoins de mobilité de l'intéressé - n'est pas subordonné à la garantie que le bénéficiaire n'utilise plus de véhicule individuel pour ses déplacements domicile-travail. Tel serait le cas, en particulier, en ce qui concerne la possibilité qu'a le travailleur d'obtenir une allocation de mobilité en ne restituant qu'un seul véhicule lorsqu'il dispose de plusieurs véhicules de société et les choix qui s'offrent à lui lorsqu'il change d'employeur (deuxième branche).

Enfin, l'allocation de mobilité aurait pour effet de créer un privilège fiscal pour la catégorie concernée d'employés qui touchent généralement des revenus plus élevés et un privilège social pour les employeurs concernés. En traitant différemment des revenus selon que ceux-ci compensent ou non la perte d'un avantage en nature, ce privilège constituerait une discrimination active. En traitant de la même manière sur le plan social et fiscal la part de revenus résultant de l'allocation de mobilité et l'avantage en nature que représente l'octroi d'une voiture de société, le privilège dénoncé serait à l'origine d'une discrimination passive. Les dispositions invoquées dans le moyen imposeraient pourtant au législateur de créer une solidarité au travers de cotisations sociales et de contributions fiscales afin, d'une part, de permettre la réalisation d'une sécurité sociale et, d'autre part, de mener une politique publique, alors que les dispositions attaquées soustrairaient une partie de la rémunération de certains

travailleurs et des revenus de certains dirigeants d'entreprise à cette solidarité. Elles porteraient ainsi également atteinte à l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution en ce qu'elles auraient pour effet, si ce n'est pour objet, de diminuer le financement de la sécurité sociale et des autres droits économiques et sociaux (troisième branche).

B.7.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination. L'article 172 de la Constitution est une application particulière de ce principe en matière fiscale.

Le principe d'égalité en matière fiscale n'interdit pas au législateur d'octroyer un avantage fiscal à certaines catégories de contribuables sans en octroyer à d'autres, pour autant que la différence de traitement ainsi créée puisse se justifier raisonnablement.

B.7.2. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.8. La loi attaquée instaure et fixe les modalités selon lesquelles un employeur peut octroyer l'allocation de mobilité à un travailleur qui restitue sa voiture de société. Cette allocation bénéficie du même régime d'exonération fiscale et sociale que celui de la voiture de société. Il appartient au législateur de fixer les exonérations portant sur les revenus imposables. Il dispose, en la matière, d'une marge d'appréciation étendue. Dans cette matière, la Cour ne peut censurer les choix politiques du législateur et les motifs qui les fondent que s'ils reposent sur une erreur manifeste ou ne sont pas raisonnablement justifiés.

Les choix sociaux qui doivent être réalisés lors de la collecte et de l'affectation des ressources relèvent par conséquent du pouvoir d'appréciation du législateur. Celui-ci ne peut cependant méconnaître, à cette occasion, la portée des articles 10 et 11 de la Constitution, en traitant différemment, sans qu'existe une justification raisonnable, des catégories de personnes qui se trouvent dans des situations identiques au regard de la mesure attaquée.

B.9. Comme il est dit en B.3, l'objectif visé par le législateur à travers la loi attaquée est de réduire le nombre de voitures de société en circulation pour des trajets privés (du domicile au lieu de travail, notamment) par une mesure de conversion financière (l'allocation de mobilité) qui doit être neutre sur le plan fiscal et social pour toutes les parties (l'employeur, le travailleur et l'État).

Le législateur entendait ainsi contribuer à réduire la pression automobile résultant notamment du privilège fiscal et social accordé par une loi antérieure aux employeurs et aux travailleurs ayant adhéré au régime de la voiture de société.

L'analyse d'impact intégrée laisse présager un impact positif en matière d'énergie, de mobilité, de changement climatique, d'air intérieur et extérieur et de nuisances, parce que le « projet [contribue] à la réduction du nombre de voitures de société en circulation » et parce que les « travailleurs devraient privilégier d'autres modes de transport pour leurs déplacements » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2838/001, p. 65).

B.10. Les parties requérantes étayaient tout d'abord leurs griefs en renvoyant à l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi. Dans cet avis, la section de législation du Conseil d'État a observé :

« 4.2. Dès lors qu'il ne s'agit pas d'un régime dégressif, mais au contraire d'un dispositif susceptible d'applications répétées, et que l'affectation de l'allocation de mobilité n'est pas liée à des conditions restrictives, il est fort douteux qu'il s'agisse d'un moyen adéquat pour atteindre l'objectif poursuivi en matière de mobilité durable.

Dans un certain nombre de cas, la durabilité s'en trouvera améliorée, mais il n'est pas garanti que l'allocation de mobilité soit effectivement affectée dans tous les cas à des moyens de transport plus durables.

Tout d'abord, les dispositions en projet autorisent en effet le travailleur à échanger sa voiture de société contre une allocation de mobilité et à se procurer ainsi un véhicule privé pour ses déplacements entre le domicile et le lieu de travail.

En outre, il est possible par la suite, par exemple après une promotion, de disposer de nouveau, en lieu et place de l'allocation de mobilité, d'une voiture de société (le cas échéant plus grande et moins durable) qui, après un certain temps, pourra une nouvelle fois être échangée contre une allocation de mobilité (éventuellement plus élevée).

Enfin, il n'est pas inconcevable que la personne qui, grâce aux transports publics, arrive (déjà actuellement) plus rapidement à son travail qu'avec la voiture, soit effectivement tentée de préférer une allocation de mobilité à une voiture de société. Par contre, celui qui n'arrive pas plus rapidement à son travail avec les transports publics qu'avec la voiture, choisira sans doute plutôt de conserver la voiture de société. Si tel s'avérait effectivement être le cas, la mesure en projet ne rencontrerait pas parfaitement l'objectif visé.

Examen

4.3. La question se pose dès lors de savoir si le dispositif en projet relatif à la conversion de l'avantage d'une voiture de société en l'avantage d'une allocation de mobilité peut, en ce qui concerne les aspects relevant du droit fiscal et du droit social, être réputé en accord avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution, ainsi qu'avec l'article 172 de la Constitution, en ce qui concerne plus spécifiquement le principe d'égalité en matière fiscale. La question se pose en particulier de savoir si le mécanisme de conversion en projet ne crée pas une inégalité de traitement inconciliable avec les principes précités.

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 visé.

4.3.1. Le Conseil d'État, section de législation, entend rappeler à cet égard l'avis qu'il a donné plus tôt cette année sur diverses propositions de loi et divers amendements visant à remplacer les titres-repas ou les éco-chèques par une 'indemnité nette', qui bénéficierait du même traitement favorable du point de vue du droit fiscal et social que les titres-repas ou les éco-chèques. En effet, l'exposé des motifs du projet à l'examen fait expressément référence à cet avis, dans le cadre de la justification qui doit être donnée de la conformité du dispositif en projet avec le principe constitutionnel d'égalité :

[...]

Dans cet avis, le Conseil d'État a essentiellement conclu que l'« indemnité nette » qui remplacerait les titres-repas ou les éco-chèques ne diffère pas substantiellement de l'octroi de la rémunération ordinaire et que la différence de traitement du point de vue de la fiscalité et des cotisations de sécurité sociale ne semble plus justifiée, dès lors que cette indemnité, contrairement aux titres-repas et aux éco-chèques, peut être utilisée librement et sans conditions substantielles.

4.3.2. Si, contrairement au régime de la conversion des titres-repas et des éco-chèques, le dispositif en projet ne prévoit pas d'exonération totale du point de vue de la fiscalité et des cotisations de sécurité sociale, il prévoit néanmoins - ainsi qu'il est confirmé plusieurs fois dans l'exposé des motifs - un régime sensiblement plus favorable que celui de la rémunération ordinaire. À cet égard, l'exposé des motifs précise notamment ce qui suit :

« Dans le projet de loi actuel, nous avons aussi à faire à une conversion d'un avantage non monétaire avec un statut social et fiscal avantageux en un montant en argent qui devrait garder le même statut avantageux.

Au vu des faits, il s'agit ici donc d'une situation comparable mais contrairement à la conversion des chèques, il est bien ici sérieusement question d'une justification objective et raisonnable pour ce traitement différent sur le plan social et fiscal du montant en argent ».

L'exposé des motifs commente cette « justification objective et raisonnable » comme suit :

« La conversion de la voiture de société en une allocation de mobilité a pour unique but d'inciter les travailleurs (et les employeurs) à diminuer l'utilisation de la voiture dans la circulation. Ce but répond à un problème de société actuel très aigu. Il s'agit non seulement de la congestion du trafic et du préjudice économique qui l'accompagne, mais également des problèmes de santé que l'utilisation excessive et toujours croissante des voitures engendre, entre autres par les particules fines qu'elles émettent. La diminution du parc automobile en circulation est la seule solution à ce problème. Oter des voitures de la circulation via l'allocation de mobilité répond entièrement à cet objectif.

Le seul encouragement qui peut être donné aux travailleurs pour qu'ils cessent volontairement d'utiliser leur voiture, est un incitant financier. Accorder le même statut social et fiscal favorable au montant de l'allocation de mobilité assure que le travailleur ne reste pas attaché à sa voiture de société purement et simplement en raison de ce statut avantageux. L'allocation de mobilité lui donne en effet le même avantage social et fiscal de telle sorte qu'il peut spontanément opter pour des modes de transport alternatifs (...).

En d'autres termes, les travailleurs avec une allocation de mobilité ne peuvent *de facto* pas utiliser cette allocation autrement que pour financer eux-mêmes leurs déplacements. Le régime fiscal et social favorable de l'allocation de mobilité les incite encore plus à effectuer ces déplacements également de manière durable '.

4.3.3. L' ' allocation de mobilité ' visée dans le projet a certes pour objectif de répondre à certains besoins de mobilité personnelle et professionnelle, mais pour le reste aucune condition n'est imposée concernant l'affectation concrète de cette allocation par le travailleur. Il faut en déduire que celui-ci peut disposer librement de l'allocation de mobilité, donc pas nécessairement pour répondre à des besoins de mobilité, et qu'à cet égard cette allocation est comparable à la rémunération ordinaire, dont il peut également disposer librement.

On pourrait certes considérer, ainsi que l'indique l'exposé des motifs, que l'allocation de mobilité sera affectée *de facto* au financement de déplacements, mais cette constatation vaut également pour la rémunération ordinaire, dont on peut raisonnablement admettre qu'une partie de celle-ci est également utilisée *de facto* pour des déplacements.

L'exposé des motifs souligne à ce propos le but de la mesure en projet, à savoir ' inciter les travailleurs (et les employeurs) à diminuer l'utilisation de la voiture dans la circulation '. Ce but est mis en relation avec le problème sociétal de congestion du trafic, le préjudice économique qui l'accompagne et les problèmes de santé que l'utilisation excessive et toujours croissante des voitures engendre, notamment par les particules fines qu'elles émettent. Toujours selon l'exposé, ' [l]a diminution du parc automobile en circulation est la seule solution à ce problème ' et ' [o]ter des voitures [de société] de la circulation via l'allocation de mobilité répond entièrement à cet objectif '.

4.3.4. Compte tenu du fait notamment (1) que le statut actuel avantageux des voitures de société est maintenu en l'état, (2) que la mesure en projet est basée sur le libre consentement de l'employeur et du travailleur, (3) que le choix de convertir l'avantage d'une voiture de société en allocation de mobilité n'est pas irréversible, (4) que si le travailleur dispose de plusieurs voitures de société, l'obtention d'une allocation de mobilité pour une seule voiture de société n'exclut pas l'utilisation des autres voitures, (5) qu'il n'y a pas de relation entre les besoins de mobilité du travailleur concerné et le montant de l'allocation de mobilité, qui est en effet basé sur le prix catalogue de la dernière voiture de société, (6) que le fait de pouvoir disposer librement de l'allocation de mobilité ne garantit nullement l'utilisation effective de ' modes de transport alternatifs durables ', et (7) que l'exposé accompagnant le projet ne contient pas d'éléments fondant et accréditant l'existence d'un lien démontrable entre la mesure en projet et l'objectif qu'elle vise, à savoir réduire le nombre de voitures en circulation et partant, la congestion du trafic et les problèmes économiques, de santé et autres y relatif, le Conseil d'État, section de législation, estime qu'il est permis de douter sérieusement de la pertinence de la mesure en projet au regard de l'objectif qu'elle vise.

4.3.5. Par ailleurs, le dispositif en projet n'est pas conçu comme une mesure temporaire et appelée à disparaître, qui vise uniquement à induire un changement de comportement en matière de mobilité, mais il revêt au contraire un caractère permanent et, ce faisant, met en place, pour une durée indéterminée, un dispositif qui crée une différence de traitement entre des personnes qui se trouvent dans une situation comparable, selon que, outre la rémunération ordinaire dont elles peuvent disposer librement, elles peuvent ou non disposer tout aussi librement d'une allocation de mobilité assortie toutefois d'un régime plus favorable du point de vue du droit fiscal et social.

Le Conseil d'État estime dès lors qu'il est fort douteux que l'on puisse démontrer l'existence d'un rapport raisonnable de proportionnalité entre les conséquences des moyens employés et le but visé par le dispositif. La question se pose ainsi de savoir si cet objectif ne pourrait pas être atteint par des mesures alternatives qui n'impliqueraient pas, ou pas dans la même mesure, une différence de traitement. À cet égard se pose aussi la question de savoir si l'objectif ne pourrait pas être atteint d'une manière plus adéquate - et durable - qu'en proposant simplement un choix supplémentaire aux travailleurs et employeurs concernés.

Aspects particuliers

4.4. Par ailleurs, le projet comporte un certain nombre de dispositions qui créent une différence de traitement entre plusieurs catégories de personnes.

[...]

Conclusion

4.6. Il résulte de ces considérations que, tant l'économie générale du dispositif en projet, que certains aspects de sa mise en œuvre concrète posent problème au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. À moins que les différences de traitement qui découlent du régime en projet puissent être adéquatement justifiées, ce qu'il serait alors préférable de mentionner dans l'exposé des motifs, il faut appliquer un même traitement à des situations identiques et un traitement différent à des situations qui ne le sont pas » (*ibid.*, pp. 69-77).

B.11. Bien qu'à la suite de cet avis, des justifications supplémentaires aient été données, tant dans l'exposé des motifs (*ibid.*, pp. 11-15) que dans les travaux préparatoires ultérieurs (DOC 54-2838/003, pp. 14, 15 et 24-26; DOC 54-2838/009, p. 14), ces justifications ne sont pas de nature à réfuter les objections fondamentales précitées.

En ce qui concerne le grief contenu dans la première branche du moyen, selon lequel une différence de traitement est créée, sans qu'existe une justification raisonnable, entre les travailleurs qui ne bénéficient pas de l'allocation de mobilité et dont le salaire est intégralement soumis aux contributions fiscales et sociales et les travailleurs qui touchent une allocation dont ils peuvent disposer librement et qui est privilégiée sur le plan fiscal et social, il ne suffit pas de dire que « si une discrimination existe entre les travailleurs, cette dernière ne découle pas de l'introduction d'une allocation de mobilité mais bien du fait que certains travailleurs ont une voiture de société tandis que d'autres en sont privés, et que cette réalité ne peut pas être ignorée » (DOC 54-2838/003, p. 24), dès lors que l'allocation de mobilité déroge fondamentalement au régime légal des voitures de société, étant donné qu'un avantage en nature, qui de par sa nature est ciblé, est remplacé par un avantage pécuniaire, dont l'utilisation n'est pas nécessairement ciblée.

En ce qui concerne le grief contenu dans la deuxième branche du moyen, qui dénonce l'absence d'une garantie que le bénéficiaire de l'allocation de mobilité n'utilise plus de véhicule individuel pour ses déplacements domicile-lieu de travail, de sorte qu'il n'est pas garanti que l'objectif du régime attaqué soit atteint, il ne suffit pas d'observer que « le coût annuel total d'une voiture personnelle [est] rapidement aussi élevé voire plus élevé que le montant de l'allocation mobilité. En pratique, les travailleurs disposant d'une voiture de société gagneraient peu à la restituer en échange d'une allocation mobilité si leur seul objectif est d'utiliser cette allocation pour s'acheter une voiture personnelle » (*ibid.*, pp. 24-25), dès lors qu'il n'est pas exclu que ce bénéficiaire utilise son allocation pour acheter une voiture plus petite et moins onéreuse, qui contribue dans une même mesure aux problèmes d'embouteillage.

Le travailleur qui dispose de plusieurs voitures de société auprès du même employeur n'est tenu de restituer qu'une seule de celles-ci pour bénéficier de l'allocation de mobilité, la restitution d'autres voitures de société ne donnant pas lieu à des allocations supplémentaires. La circonstance que cette situation est très exceptionnelle (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2838/003, pp. 24-25) n'est pas de nature à justifier la mesure. Dans ce cas, en effet, non seulement l'objectif de réduire le nombre de véhicules en circulation n'est pas atteint, mais, en outre, le bénéficiaire de l'allocation disposera d'un revenu avec avantage fiscal, non soumis aux cotisations sociales.

Enfin, le montant de l'allocation de mobilité est déterminé par la référence au prix catalogue de la voiture de société restituée en dernier, sans qu'il soit tenu compte, d'une quelconque manière, de la distance effectivement réalisée entre le domicile et le lieu de travail, et donc de l'impact sur la mobilité et sur l'environnement.

B.12. Le moyen unique, en ses première et deuxième branches, est fondé. En conséquence, les dispositions essentielles de la loi attaquée, en particulier les articles 4, 5, 6, 8, 10, 11 et 12, doivent être annulées. Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner la troisième branche du moyen unique.

Dès lors que les dispositions restantes de la loi attaquée sont indissociablement liées aux dispositions à annuler, elles doivent être annulées par voie de conséquence.

B.13. Afin d'éviter les difficultés qui pourraient résulter de l'effet rétroactif de l'annulation de la loi du 30 mars 2018, en particulier pour les personnes qui ont fait usage de la possibilité prévue par la loi à annuler, et afin de donner l'occasion au législateur, le cas échéant - si le régime contenu dans la loi du 17 mars 2019 « concernant l'instauration d'un budget mobilité » n'est pas considéré comme suffisant -, d'introduire une nouvelle réglementation, il convient de maintenir, en application de l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les effets des dispositions à annuler comme il est indiqué dans le dispositif.

Par ces motifs,

la Cour

- annule la loi du 30 mars 2018 « concernant l’instauration d’une allocation de mobilité »;
- maintient les effets de la loi annulée jusqu’à ce que, le cas échéant, de nouvelles dispositions législatives entrent en vigueur, et au plus tard jusqu’au 31 décembre 2020 inclus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l’article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 23 janvier 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût