

Geschäftsverzeichnisnr. 7043
Entscheid Nr. 11/2020 vom 23. Januar 2020

## ENTSCHEID

---

*In Sachen:* Klage auf Nichtigerklärung des Gesetzes vom 30. März 2018 « zur Einführung einer Mobilitätszulage », erhoben von der VoG « Inter-Environnement Bruxelles » und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten F. Daoût und A. Alen, den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen und M. Pâques, und dem emeritierten Richter E. Derycke gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten F. Daoût,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 7. November 2018 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 20. November 2018 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung des Gesetzes vom 30. März 2018 « zur Einführung einer Mobilitätszulage » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 7. Mai 2018): die VoG « Inter-Environnement Bruxelles », die VoG « Climaxi », die VoG « Climate Express », der « Allgemeine Belgische Gewerkschaftsbund », Robert Vertenuel, der « Gesamtverband der Christlichen Gewerkschaften Belgiens » und Marc Leemans, unterstützt und vertreten durch RA V. Letellier, in Brüssel zugelassen.

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA M. Delanote und RA A. Nollet, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht, und der Ministerrat hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 25. September 2019 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter J.-P. Moerman, in Vertretung des gesetzlich verhinderten Richters J.-P. Snappe, und L. Lavrysen beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 9. Oktober 2019 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 9. Oktober 2019 zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

## II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

### *In Bezug auf das angefochtene Gesetz und seinen Kontext*

B.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigerklärung des Gesetzes vom 30. März 2018 « zur Einführung einer Mobilitätszulage » (nachstehend: Gesetz vom 30. März 2018).

B.2.1. Mit dem angefochtenen Gesetz wird eine Mobilitätszulage eingeführt, die als « der Betrag, den der Arbeitnehmer von seinem Arbeitgeber gegen Rückgabe seines Firmenfahrzeugs

erhält und auf den die steuerlichen, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften anwendbar sind, die von dem vorliegenden Gesetz bestimmt werden » (Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzes vom 30. März 2018).

B.2.2. Nach Artikel 4 § 1 des angefochtenen Gesetzes « [gehört] die Einführung einer Mobilitätszulage [...] zur ausschließlichen Entscheidungsbefugnis des Arbeitgebers », der jedoch verpflichtet ist, wenn er diese Zulage gewährt, die durch das Gesetz vorgesehenen Bedingungen (Artikel 4 bis 7) sowie die damit verbundenen rechtlichen Folgen, wie sie in den Artikeln 8 und 9 des Gesetzes vom 30. März 2018 festgelegt sind, einzuhalten:

« 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 ».

Die Mobilitätszulage wird gewährt, solange der Arbeitnehmer kein Firmenfahrzeug zur Verfügung hat (Artikel 10 § 1 Absatz 1) oder bis er eine Funktion ausübt, für die kein Firmenfahrzeug vorgesehen ist (Artikel 10 § 3 Nr. 1).

Artikel 11 des Gesetzes vom 30. März 2018 bestimmt:

« § 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. Die Mobilitätszulage führt zu keinem Anspruch im Bereich der sozialen Sicherheit oder des Jahresurlaubs (Artikel 13 §§ 1 und 3) und ist vom Begriff der Entlohnung, die zur Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt wird, ausgeschlossen (Artikel 19 und 21).

Die Mobilitätszulage führt nur zur Zahlung eines Solidaritätsbeitrags, dessen Betrag dem Betrag entspricht, der für das Fahrzeug, auf das der Arbeitnehmer verzichtet hat, hätte entrichtet werden müssen (Artikel 22).

B.2.4. Laut Artikel 36 ist das Gesetz vom 30. März 2018 am 1. Januar 2018 in Kraft getreten.

B.2.5. Durch das Gesetz vom 17. März 2019 « zur Abänderung bestimmter Bestimmungen über die Mobilitätszulage » (nachstehend: Gesetz vom 17. März 2019), veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 29. März 2019, wurde das angefochtene Gesetz abgeändert.

Die Änderungen beziehen sich auf die Artikel 3, 4, 5, 9, 10, 11 und 14 des Gesetzes vom 30. März 2018, Artikel 33ter und 38 des Einkommensteuergesetzbuches 1992 und Artikel 38 des Gesetzes vom 29. Juni 1981 « zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze der sozialen Sicherheit für Lohnempfänger ».

Das vorerwähnte Gesetz vom 17. März 2019 ist nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage, die innerhalb der in Artikel 3 § 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof festgelegten Frist eingereicht wurde.

Das angefochtene Gesetz war somit in seiner ursprünglichen Fassung vom 1. Januar 2018 bis zum 1. März 2019 anwendbar und ist in seiner durch das Gesetz vom 17. März 2019 abgeänderten Fassung seit dem 1. März 2019 oder seit dem 1. Januar 2020 anwendbar.

B.3. Aus den Vorarbeiten zu dem angefochtenen Gesetz geht hervor, dass der Gesetzgeber mit der Einführung einer Mobilitätszulage die Absicht verfolgte, dem Mobilitätsproblem zu

begegnen, insbesondere indem es eine Alternative zur Bereitstellung eines Fahrzeugs, das der Arbeitnehmer für seine privaten Fahrten benutzen kann, durch den Arbeitgeber bietet, sodass die Mobilitätszulage durch einen zu dem des Firmenfahrzeugs konkurrierenden sozialrechtlichen und steuerlichen Status gekennzeichnet ist. In der Begründung heißt es:

« 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) » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-2838/001, SS. 4-5).

### *In Bezug auf die Zulässigkeit*

B.4.1. Der Ministerrat stellt das Interesse aller klagenden Parteien an der Klageerhebung in Abrede.

B.4.2. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof erfordern, dass jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen

Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte.

Wenn eine Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht, die nicht ihr persönliches Interesse geltend macht, vor dem Gerichtshof auftritt, ist es erforderlich, dass ihr Satzungszweck besonderer Art ist und sich daher vom allgemeinen Interesse unterscheidet, dass sie ein kollektives Interesse vertritt, dass die angefochtene Rechtsnorm ihren Zweck beeinträchtigen kann, und dass es sich schließlich nicht zeigt, dass dieser Zweck nicht oder nicht mehr tatsächlich erstrebt wird.

B.4.3. Die VoG « Inter-Environnement Bruxelles », die VoG « Climaxi », die VoG « Climate Express » stützen ihr Interesse im Wesentlichen auf ihre Sensibilität für die Bekämpfung von Verschmutzungen und Belästigungen sowie auf die Verbesserung der Umwelt, insbesondere im Rahmen des Klimawandels, gemäß ihren satzungsmäßigen Zielen.

B.4.4. Das angefochtene Gesetz hat das Ziel, zum Verzicht auf Firmenfahrzeuge zugunsten anderer nachhaltigerer Verkehrsmittel anzuhalten und so die Mobilität zu verbessern. Zu diesem Zweck führt es eine Mobilitätszulage ein, mit der die gleichen sozialrechtlichen und steuerlichen Vorteile gewährleistet werden sollen wie mit der Zurverfügungstellung eines Firmenfahrzeugs.

B.4.5. Das angefochtene Gesetz kann daher sowohl die satzungsmäßigen Ziele der drei ersten klagenden Parteien als auch die kollektiven Interessen, die sie verteidigen, beeinträchtigen, insofern es die Verwirklichung der Ziele im Bereich nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz und sozialer Schutz nicht ausreichend gewährleiste. Diese klagenden Parteien verfügen somit über das erforderliche Interesse.

B.4.6. Da das Interesse der vorstehend erwähnten klagenden Parteien nachgewiesen ist, ist es nicht notwendig, das Interesse der anderen klagenden Parteien an der Klageerhebung zu prüfen.

B.5.1. Der Ministerrat führt weiter an, dass die Klageschrift verspätet eingereicht worden sei, da es das angefochtene Gesetz lediglich ermögliche, eine Form der Entlohnung des Arbeitnehmers in eine andere Form umzuwandeln.

B.5.2. Gemäß seiner Überschrift « führt » das angefochtene Gesetz eine Mobilitätszulage « ein », mit der der Verzicht auf ein Firmenfahrzeug ausgeglichen werden soll. Wie in B.3 erwähnt, ist diese Zulage Gegenstand eines « eigenständigen » Gesetzes, das « das Arbeitsrecht, das Sozialsicherheitsrecht und das Steuerrecht betrifft », sodass der Gesetzgeber eine Angelegenheit geregelt hat, die zuvor noch nicht Gegenstand eines Gesetzes war.

Die Einrede der Unzulässigkeit *ratione temporis* wird abgewiesen.

### *Zur Hauptsache*

B.6. Der einzige Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10, 11 und 172 in Verbindung mit den Artikeln 7*bis* und 23 der Verfassung, ihrerseits in Verbindung mit Artikel 2 des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen vom 9. Mai 1992 über Klimaänderungen und mit den Artikeln 3 und 4 des Übereinkommens von Paris vom 12. Dezember 2015 über Klimaschutz.

Die klagenden Parteien bemängeln an dem angefochtenen Gesetz im Wesentlichen, dass es ein Ziel der nachhaltigen Umweltentwicklung verfolge, indem es Entscheidungen treffe, die gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung in Steuerangelegenheiten und in Angelegenheiten der Sozialversicherungsbeiträge verstoßen würden.

Die klagenden Parteien machen geltend, dass das Kriterium, das dem Behandlungsunterschied zwischen den Personen, denen die Mobilitätszulage gewährt werde, und den Personen, denen nur eine gewöhnliche Entlohnung gewährt werde, zugrunde liege, weder objektiv noch sachdienlich sei.

Die *prima facie* objektive Beschaffenheit des Kriteriums des Verzichts auf ein Fahrzeug falle in dem Fall weg, dass der Arbeitnehmer den Arbeitgeber wechsle, denn er könne verlangen, dass die Mobilitätszulage, die er bei seinem vorherigen Arbeitgeber erhalten habe, fortgeführt werde, oder dass der Vorteil, den ihm sein früherer Arbeitgeber durch die Zuteilung des Firmenfahrzeugs gewährt habe, in eine Mobilitätszulage umgewandelt werde. In Wirklichkeit beruhe der Behandlungsunterschied daher auf der Entscheidung des Betreffenden,



in die Lohnverhandlung bei dem neuen Arbeitgeber die Gewährung eines Teils der Entlohnung mit einer bei Steuern und Sozialabgaben begünstigten Regelung einzubeziehen (erster Teil).

Die Mobilitätszulage sei auch keine sachdienliche Maßnahme, um die Zielsetzung des Gesetzgebers, das heißt die Verringerung des Autoverkehrs aus Umweltschutzgründen, zu erreichen, insofern die Gewährung oder Aufrechterhaltung der Mobilitätszulage - deren Betrag, der auf dem Katalogwert des letzten Firmenfahrzeugs basiert, nicht im Zusammenhang mit dem Mobilitätsbedarf des Betroffenen steht - nicht an die Bedingung geknüpft sei, dass gewährleistet sei, dass der Begünstigte kein individuelles Fahrzeug für seine Fahrten von der Wohnung zum Arbeitsplatz mehr benutze. Dies sei insbesondere der Fall bei der Möglichkeit, die der Arbeitnehmer habe, eine Mobilitätszulage zu erhalten, indem er nur ein Fahrzeug zurückgebe, wenn er über mehrere Firmenfahrzeuge verfüge, und bei den Entscheidungen, die ihm offen stünden, wenn er den Arbeitgeber wechsele (zweiter Teil).

Schließlich habe die Mobilitätszulage die Folge, dass für die betroffene Kategorie von Arbeitnehmern, die in der Regel ein höheres Einkommen hätten, eine Steuervergünstigung und für die Arbeitgeber eine Vergünstigung bei den Sozialabgaben geschaffen würde. Indem die Einkünfte unterschiedlich behandelt würden, je nachdem, ob sie den Verlust einer Naturalvergütung ausgleichen oder nicht, stelle diese Vergünstigung eine aktive Diskriminierung dar. Indem in sozialrechtlicher und steuerlicher Hinsicht der Anteil der Einkünfte, der sich aus der Mobilitätszulage ergibt, und die Naturalvergütung, die die Gewährung eines Firmenfahrzeugs darstellt, gleich behandelt würden, führe die angeführte Vergünstigung zu einer passiven Diskriminierung. Die im Klagegrund angeführten Bestimmungen würden es jedoch dem Gesetzgeber auferlegen, über die Sozialversicherungsbeiträge und Steuern für eine Solidarität zu sorgen, um es einerseits zu ermöglichen, soziale Sicherheit zu verwirklichen, und andererseits eine öffentliche Politik zu verfolgen, während durch die angefochtenen Bestimmungen ein Teil der Entlohnung von bestimmten Arbeitnehmern und Unternehmensleitern dieser Solidarität entzogen würden. Sie würden daher auch die in Artikel 23 der Verfassung enthaltene Stillhalteverpflichtung verletzen, denn sie würden bewirken oder gar bezwecken, dass sich die Finanzierung der sozialen Sicherheit und anderer wirtschaftlicher und sozialer Rechte verringere (dritter Teil).

B.7.1. Die Artikel 10 und 11 der Verfassung gewährleisten den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung. Artikel 172 der Verfassung stellt eine besondere Anwendung dieses Grundsatzes in Steuerangelegenheiten dar.

Der Grundsatz der Gleichheit in Steuerangelegenheiten verbietet es dem Gesetzgeber nicht, gewissen Kategorien von Steuerpflichtigen einen Steuervorteil zu gewähren und anderen nicht, sofern der somit eingeführte Behandlungsunterschied vernünftig zu rechtfertigen ist.

B.7.2. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist. Dieser Grundsatz steht übrigens dem entgegen, dass Kategorien von Personen, die sich angesichts der beanstandeten Maßnahme in wesentlich verschiedenen Situationen befinden, in gleicher Weise behandelt werden, ohne dass hierfür eine angemessene Rechtfertigung vorliegt.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.8. Durch das angefochtene Gesetz werden die Modalitäten der Mobilitätszulage eingeführt und festgelegt, die ein Arbeitgeber einem Arbeitnehmer gewähren kann, der sein Firmenfahrzeug zurückgibt. Für diese Zulage gilt dieselbe steuer- und sozialrechtliche Befreiungsregelung wie für das Firmenfahrzeug. Es obliegt dem Gesetzgeber, die Befreiungen in Bezug auf steuerpflichtige Einkünfte festzulegen. Er besitzt diesbezüglich einen breiten Ermessensspielraum. In diesem Bereich darf der Gerichtshof die politischen Entscheidungen des Gesetzgebers sowie die ihnen zugrunde liegenden Begründungen nur missbilligen, wenn sie auf einem offensichtlichen Irrtum beruhen oder wenn sie nicht vernünftig gerechtfertigt sind.

Die gesellschaftlichen Entscheidungen, die bei der Erhebung und der Verwendung von Mitteln getroffen werden, gehören folglich zur Ermessensfreiheit des Gesetzgebers. Dabei darf er jedoch nicht die Tragweite der Artikel 10 und 11 der Verfassung missachten, indem er Kategorien von Personen, die sich hinsichtlich der angefochtenen Maßnahme in identischen

Situationen befinden, unterschiedlich behandelt, ohne dass hierfür eine vernünftige Rechtfertigung besteht.

B.9. Wie in B.3 erwähnt, ist das vom Gesetzgeber mit dem angefochtenen Gesetz verfolgte Ziel die Verringerung der Anzahl der für private Strecken (insbesondere vom Wohnort zum Arbeitsort) benutzten Firmenfahrzeuge durch eine finanzielle Umwandlungsmaßnahme (Mobilitätszulage), die in steuerlicher und sozialrechtlicher Hinsicht für alle Parteien (Arbeitgeber, Arbeitnehmer und den Staat) neutral sein soll.

Der Gesetzgeber wollte so dazu beitragen, den Autoverkehr zu reduzieren, der insbesondere aus der Steuer- und Sozialabgabenvergünstigung resultiert, die den Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die die Firmenfahrzeugregelung nutzen, durch ein früheres Gesetz gewährt wurde.

Aus der integrierten Auswirkungsanalyse geht hervor, dass positive Auswirkungen im Bereich Energie, Mobilität, Klimawandel, Innenraumluft und Außenluft und Belästigungen erwartet werden, weil das « Projekt zur Verringerung der Anzahl der Firmenfahrzeuge im Verkehr [beiträgt] » und weil die « Arbeitnehmer anderen Verkehrsmitteln für ihre Fahrten den Vorzug geben dürften » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-2838/001, S. 65).

B.10. Die klagenden Parteien untermauern ihre Beschwerdegründe in erster Linie, indem sie auf die Stellungnahme der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats zum Vorentwurf des Gesetzes verweisen. In dieser Stellungnahme hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats angemerkt:

« 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 » (ebenda, SS. 69-77).

B.11. Auch wenn nach dieser Stellungnahme weitere Rechtfertigungen sowohl in der Begründung (ebenda, SS. 11-15) als auch in den späteren Vorarbeiten (DOC 54-2838/003, SS. 14, 15 und 24-26; DOC 54-2838/009, S. 14) vorgebracht wurden, sind die Rechtfertigungen nicht geeignet, die vorerwähnten grundlegenden Einwände zu widerlegen.

Was den im ersten Teil des Klagegrunds enthaltenen Beschwerdegrund betrifft, nach dem ohne vernünftige Rechtfertigung ein Behandlungsunterschied zwischen Arbeitnehmern, die nicht in den Genuss der Mobilitätszulage kommen und deren Lohn in voller Höhe Sozialabgaben- und steuerpflichtig ist, und Arbeitnehmern eingeführt wird, die eine Zulage erhalten, über die sie frei verfügen können und die bei Steuern und Sozialabgaben begünstigt ist, genügt es nicht festzustellen, dass « wenn eine Diskriminierung zwischen den Arbeitnehmern besteht, [...] sich diese nicht aus der Einführung einer Mobilitätszulage [ergibt], sondern aus dem Umstand, dass gewisse Arbeitnehmer ein Firmenfahrzeug haben, während anderen dieses vorenthalten wird, und dass diese Realität nicht ignoriert werden kann » (DOC 54-2838/003, S. 24), da die Mobilitätszulage grundlegend von der gesetzlichen Regelung der Firmenfahrzeuge abweicht, weil eine Naturalvergütung, die von Natur aus eine gezielte Maßnahme ist, durch einen finanziellen Vorteil ersetzt wird, dessen Nutzung nicht unbedingt gezielt ist.

Was den im zweiten Teil des Klagegrunds enthaltenen Beschwerdegrund betrifft, mit dem die fehlende Garantie, dass der Begünstigte der Mobilitätszulage für seine Fahrten von der Wohnung zum Arbeitsplatz kein individuelles Fahrzeug mehr benutzt, bemängelt wird, sodass nicht gewährleistet ist, dass das Ziel der angefochtenen Regelung erreicht wird, genügt es nicht anzumerken, dass « die jährlichen Gesamtkosten eines Privatfahrzeugs schnell genauso hoch oder sogar höher als der Betrag der Mobilitätszulage [sind]. In der Praxis würden die Arbeitnehmer, die über ein Firmenfahrzeug verfügen, durch die Rückgabe im Austausch gegen eine Mobilitätszulage wenig gewinnen, wenn ihr einziges Ziel darin bestände, diese Zulage zum Kauf eines Privatfahrzeugs zu verwenden » (ebenda, SS. 24-25), da es nicht ausgeschlossen ist,

dass dieser Begünstigte seine Zulage dazu verwendet, ein kleineres und kostengünstigeres Fahrzeug zu kaufen, das im gleichen Maße zum Stauproblem beiträgt.

Arbeitnehmer, die über mehrere Firmenfahrzeuge desselben Arbeitgebers verfügen, müssen nur eines von ihnen zurückgeben, um gleichwohl in den Genuss der Mobilitätszulage zu kommen, wobei die Rückgabe weiterer Firmenfahrzeuge nicht zu zusätzlichen Zulagen führt. Der Umstand, dass diese Situation sehr selten ist (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-2838/003, SS. 24-25), kann die Maßnahme nicht rechtfertigen. In einem solchen Fall wird nämlich nicht nur das Ziel, die Anzahl der im Verkehr befindlichen Fahrzeuge zu verringern, nicht erreicht, sondern der Begünstigte verfügt darüber hinaus über Einkünfte, die steuerlich begünstigt und nicht sozialversicherungspflichtig sind.

Schließlich wird der Betrag der Mobilitätszulage unter Bezugnahme auf den Katalogpreis des zuletzt zurückgegebenen Firmenfahrzeugs bestimmt, ohne dass in irgendeiner Weise die tatsächlich zwischen der Wohnung und dem Arbeitsort zurückgelegte Entfernung und somit die Auswirkung auf die Mobilität und die Umwelt berücksichtigt werden.

B.12. Der erste und der zweite Teil des einzigen Klagegrunds sind begründet. Folglich sind die wesentlichen Bestimmungen des angefochtenen Gesetzes, insbesondere die Artikel 4, 5, 6, 8, 10, 11 und 12 für nichtig zu erklären. Es ist daher nicht notwendig, den dritten Teil des einzigen Klagegrunds zu prüfen.

Da die übrigen Bestimmungen des angefochtenen Gesetzes untrennbar mit den für nichtig zu erklärenden Bestimmungen verbunden sind, sind sie folgerichtig für nichtig zu erklären.

B.13. Damit Probleme vermieden werden, die sich aus der Rückwirkung der Nichtigklärung des Gesetzes vom 30. März 2018, insbesondere für Personen, die von der in dem für nichtig zu erklärenden Gesetz vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, ergeben könnten, und um dem Gesetzgeber gegebenenfalls die Gelegenheit zu geben - wenn die im Gesetz vom 17. März 2019 « zur Einführung eines Mobilitätsbudgets » enthaltene Regelung nicht als ausreichend angesehen wird -, neue Rechtsvorschriften einzuführen, sind in Anwendung von Artikel 8 Absatz 3 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof die Folgen der für nichtig zu erklären Bestimmungen aufrechtzuerhalten, so wie es im Tenor angegeben ist.



Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt das Gesetz vom 30. März 2018 « zur Einführung einer Mobilitätszulage » für nichtig;

- erhält die Folgen des für nichtig erklärten Gesetzes aufrecht, bis gegebenenfalls neue Gesetzesbestimmungen in Kraft treten, und spätestens bis zum 31. Dezember 2020.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 23. Januar 2020.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût