



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.122/3
van 18 oktober 2016

avis 60.122/3
du 18 octobre 2016

over

sur

een voorstel van wet 'tot
wijziging van het Wetboek van
de inkomstenbelastingen 1992,
teneinde op fiscaal vlak beter
rekening te houden met de
zorgbehoevendheid van de
senioren' (*Parl.St.* Kamer,
nr. 54-0212/001)

une proposition de loi
'modifiant le Code des impôts
sur les revenus 1992 afin de
mieux prendre en compte la
dépendance de nos aînés au
niveau fiscal' (*Doc. parl.*,
Chambre, n° 54-0212/001)

Op 16 september 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorstel van wet ‘tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, teneinde op fiscaal vlak beter rekening te houden met de zorgbehoefte van de senioren’ (*Parl.St.* Kamer, nr. 54-0212/001).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 4 oktober 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 oktober 2016.

*

Le 16 septembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 afin de mieux prendre en compte la dépendance de nos aînés au niveau fiscal’ (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-0212/001).

La proposition a été examinée par la troisième chambre le 4 octobre 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 octobre 2016.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

2. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt tot aanvulling van artikel 135, eerste lid, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92) met een 3°. De aanpassing is erop gericht automatisch als gehandicapt aan te merken al wie een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden geniet.

In artikel 135 van het WIB 92 worden thans verschillende criteria bepaald op grond waarvan een persoon in het licht van het WIB 92 als gehandicapt kan worden aangemerkt.

Als het om een *kind* gaat, is dat het geval indien het “tot ten minste 66 pct. is getroffen door ontoereikende of verminderde lichamelijke of geestelijke geschiktheid wegens één of meer aandoeningen” (artikel 135, eerste lid, 2°, van het WIB 92).

Als het daarentegen om een *volwassene* gaat, zijn de criteria divers. Het moet om een ernstige vermindering van zelfredzaamheid of verdienvermogen gaan van “diegene van wie, ongeacht de leeftijd, is vastgesteld dat ingevolge feiten overkomen en vastgesteld vóór de leeftijd van 65 jaar”:

– ofwel zijn lichamelijke of geestelijke toestand zijn verdienvermogen heeft verminderd tot één derde of minder van wat een valide persoon door een of ander beroep op de algemene arbeidsmarkt kan verdienen;

– ofwel zijn gezondheidstoestand een volledig gebrek aan, of een vermindering van zelfredzaamheid van ten minste 9 punten tot gevolg heeft, gemeten volgens de handleiding en de medisch-sociale schaal van toepassing in het kader van de wetgeving met betrekking tot de tegemoetkomingen aan gehandicapten;

– ofwel na de periode van primaire ongeschiktheid, bepaald in artikel 87 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994, zijn verdienvermogen is verminderd tot een derde of minder, zoals bepaald in artikel 100 van dezelfde gecoördineerde wet;

– ofwel hij, ingevolge een administratieve of gerechtelijke beslissing, tot ten minste 66 pct. blijvend lichamelijk of geestelijk gehandicapt of arbeidsongeschikt is verklaard” (artikel 135, eerste lid, 1°, van het WIB 92).

Na de voorgestelde wijziging van de geldende regeling zal voor het toekennen van het belastingvoordeel ook rekening worden gehouden met personen ouder dan 65 jaar die onvoldoende zelfredzaam zijn. De tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden is geregeld bij de wet van 27 februari 1987 ‘betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap’. Ze wordt toegekend aan de persoon met een handicap die ten minste 65 jaar oud is en van wie een gebrek aan of een vermindering van zelfredzaamheid is vastgesteld en die geen

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

inkomensvervangende of integratietegemoetkoming geniet (artikel 2, § 3, van de wet van 27 februari 1987).

3. Artikel 2 van het wetsvoorstel strekt tot de toevoeging in artikel 135, eerste lid, van het WIB 92 van de volgende bepaling:

“[Als gehandicapt wordt aangemerkt:] 3° al wie een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden geniet, overeenkomstig de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap”.

Krachtens artikel 5, § 1, II (bijstand aan personen), 4°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ is de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden een aangelegenheid waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn. Aldus zou, voor het bepalen van wie als gehandicapt wordt beschouwd, worden doorverwezen naar een regeling uitgaande van de gemeenschappen.

Zo’n verwijzing is evenwel af te raden nu erdoor onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag of latere wijzigingen aan die gemeenschapsregelgeving ook van toepassing zullen zijn op de betrokken federale regel waarin ernaar wordt verwezen. Bovendien wordt, indien dat het geval is, erdoor de draagwijdte van de regelgeving van de federale overheid indirect bepaald door de gemeenschapswetgevers, wat op gespannen voet staat met de bevoegdheidverdelende regels. Indien de gemeenschappen een verschillend beleid inzake de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden ontwikkelen zodat in de ene gemeenschap de voorwaarden om voor de tegemoetkoming in aanmerking te komen minder streng zijn dan in een andere gemeenschap, dreigt ook nog een ongelijke behandeling van de belastingplichtigen te ontstaan.

In plaats van te verwijzen naar de wetgeving met betrekking tot de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, zou daarom in artikel 135 van het WIB 92 op autonome wijze bepaald dienen te worden wie als gehandicapt wordt aangemerkt.

Het wetsvoorstel dient te worden herdacht.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de compléter l'article 135, alinéa 1^{er}, du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92) par un 3°. L'adaptation vise à reconnaître automatiquement comme handicapé toute personne bénéficiant d'une allocation pour l'aide aux personnes âgées.

L'article 135 du CIR 92 détermine actuellement différents critères sur la base desquels une personne peut être considérée comme « handicapé » au regard du CIR 92.

S'agissant d'un *enfant*, tel est le cas s'il est « atteint à 66 p.c. au moins d'une insuffisance ou d'une diminution de capacité physique ou psychique du chef d'une ou de plusieurs affections » (article 135, alinéa 1^{er}, 2°, du CIR 92).

S'agissant par contre d'un *adulte*, les critères sont de nature diverse. Il doit s'agir d'une réduction importante de l'autonomie ou de la capacité de gain de « celui dont il est établi, indépendamment de son âge, qu'en raison de faits survenus et constatés avant l'âge de 65 ans » :

- « - soit son état physique ou psychique a réduit sa capacité de gain à un tiers ou moins de ce qu'une personne valide est en mesure de gagner en exerçant une profession sur le marché général du travail;

- soit son état de santé provoque un manque total d'autonomie ou une réduction d'autonomie d'au moins 9 points, mesurés conformément aux guide et échelle médico-sociale applicables dans le cadre de la législation relative aux allocations aux handicapés ;

- soit, après la période d'incapacité primaire prévue à l'article 87 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, sa capacité de gain est réduite à un tiers ou moins comme prévu à l'article 100 de la même loi coordonnée ;

- soit, par une décision administrative ou judiciaire, [il] est handicapé physiquement ou psychologiquement ou en incapacité de travail de façon permanente pour au moins 66 p.c. » (article 135, alinéa 1^{er}, 1°, du CIR 92).

Après la modification proposée du régime en vigueur, il sera également tenu compte, pour l'octroi de l'avantage fiscal, des personnes de plus de 65 ans qui ne sont pas suffisamment autonomes. L'allocation pour l'aide aux personnes âgées a été réglée par la loi du 27 février 1987 'relative aux allocations aux personnes handicapées'. Elle est accordée à la personne handicapée âgée d'au moins 65 ans dont le manque ou la réduction d'autonomie est établi et qui ne bénéficie pas d'une allocation de remplacement de revenus ni d'une allocation d'intégration (article 2, § 3, de la loi du 27 février 1987).

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

3. L'article 2 de la proposition de loi a pour objet d'ajouter à l'article 135, alinéa 1^{er}, du CIR 92 la disposition suivante :

« [Est considéré comme handicapé :] 3° la personne qui bénéficie d'une allocation pour l'aide aux personnes âgées attribuée sur base de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées ».

En vertu de l'article 5, § 1^{er}, II (aide aux personnes), 4°, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'allocation d'aide aux personnes âgées constitue une matière pour laquelle les communautés sont compétentes. Pour déterminer qui est considéré comme handicapé, il serait dès lors renvoyé à une réglementation émanant des communautés.

Une telle référence est toutefois déconseillée, dès lors qu'elle peut être source de confusion quant à la question de savoir si de futures modifications à cette réglementation communautaire s'appliqueront également à la règle fédérale concernée qui y fait référence. En outre, si tel est le cas, la portée de la réglementation de l'autorité fédérale sera ainsi indirectement déterminée par les législateurs communautaires, ce qui se heurte aux règles répartitrices de compétences. Si les communautés développent une politique différente en matière d'allocations pour l'aide aux personnes âgées, de sorte que dans une communauté, les conditions pour entrer en ligne de compte pour l'allocation sont moins strictes que dans une autre communauté, cela risque en outre de créer une inégalité de traitement des contribuables.

À l'article 135 du CIR 92, il faudrait donc déterminer de manière autonome qui est considéré comme handicapé, au lieu de renvoyer à la législation relative à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées.

Il y a lieu de repenser la proposition de loi.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT