



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 123/2022
du 13 octobre 2022
Numéro du rôle : 7566

En cause : les questions préjudicielles concernant :

- l'article 13 du décret-programme de la Région wallonne du 12 décembre 2014 portant des mesures diverses liées au budget en matière de calamité naturelle, de sécurité routière, de travaux publics, d'énergie, de logement, d'environnement, d'aménagement du territoire, de bien-être animal, d'agriculture et de fiscalité,
- l'article 7 de la loi du 27 février 1987 « relative aux allocations aux personnes handicapées »,
- les articles 5/1, § 1er, 2°, et 5/5, § 4, 1°, de loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, tels qu'ils ont été insérés par les articles 7 et 11 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences,
- et les articles 20, 2°, 22, 43 et 44 de la loi du 8 mai 2014 « modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 à la suite de l'introduction de la taxe additionnelle régionale sur l'impôt des personnes physiques visée au titre III/1 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, modifiant les règles en matière d'impôt des non-résidents et modifiant la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution »,
posées par la Cour du travail de Liège, division de Namur.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, des juges T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia et W. Verrijdt, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du juge émérite J.-P. Moerman, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt du 20 avril 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 27 avril 2021, la Cour du travail de Liège, division de Namur, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. En supprimant le régime de la déduction pour habitation unique prévu aux articles 115 et 116 anciens du Code des impôts sur les revenus 1992 (tels qu'insérés par l'article 396 de la loi-programme du 27 décembre 2004), l'article 13 du décret-programme du 12 décembre 2014 portant des mesures diverses liées au budget en matière de calamité naturelle, de sécurité routière, de travaux publics, d'énergie, de logement, d'environnement, d'aménagement du territoire, de bien-être animal, d'agriculture et de fiscalité viole-t-il l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution en ce que cette disposition a pour conséquence de modifier la déduction pour habitation unique en réduction d'impôt qui ne peut plus être déduite du revenu imposable global, augmentant ainsi fictivement les revenus imposables globalement pris en considération par les institutions de sécurité sociale pour déterminer de l'octroi ou non de prestations de sécurité sociale (notamment en matière d'allocations aux personnes handicapées), cette disposition engendre-t-elle un recul significatif dans le droit à la sécurité sociale ?

2. L'article 7 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées (a), les articles 5/1, § 1er, 2°, et 5/5, § 4, 1°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, tels qu'introduits par les articles 7 et 11 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences (b) et les articles 20, 2°, 22, 43 et 44 de la loi du 8 mai 2014 modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 à la suite de l'introduction de la taxe additionnelle régionale sur l'impôt des personnes physiques visée au titre III/1 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, modifiant les règles en matière d'impôt des non-résidents et modifiant la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution (c), pris isolément ou conjointement, violent-ils l'article 23 de la Constitution et l'[obligation] de *standstill* qu'impose ce texte en ce que ces dispositions ont mené au remplacement de la réduction de revenu imposable constituée d'intérêts et d'autres sommes affectés à l'amortissement et à la reconstitution d'un emprunt hypothécaire spécifiquement contracté en vue d'acquérir ou de conserver une habitation unique par une réduction d'impôt pour des dépenses similaires, avec pour conséquence une majoration du revenu imposable globalement et, partant, une diminution potentielle des allocations aux personnes handicapées, même dans l'hypothèse où les revenus et les dépenses pour l'acquisition ou la conservation de son habitation unique de la personne handicapée considérée sont restés inchangés ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- E.N., assistée et représentée par Me H. Zielonka, avocat au barreau de Liège-Huy;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me E. Jacobowitz et Me C. Caillet, avocats au barreau de Bruxelles.

E.N. a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 8 juin 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Bribosia et D. Pieters, 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 29 juin 2022 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 29 juin 2022.

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. *Les faits et la procédure antérieure*

Depuis 2013, E.N. bénéficie d'allocations aux personnes handicapées.

Le 18 juillet 2019, la direction générale « Personnes handicapées » du service public fédéral Sécurité sociale lui refuse l'octroi d'une allocation de remplacement de revenus en raison de l'importance de ses revenus. Elle s'est, en revanche, vu accorder une allocation d'intégration de catégorie 2.

La décision prend effet à partir du 1er août 2019.

E.N. conteste cette décision devant le Tribunal du travail de Liège, division de Liège.

Par un jugement du 20 avril 2020, celui-ci déclare sa demande recevable, mais non fondée.

Le 22 mai 2020, E.N. interjette appel de ce jugement.

Le 20 avril 2021, la Cour du travail de Liège, division de Namur, déclare l'appel recevable et constate que la décision contestée a été adoptée conformément à la législation applicable.

Elle pose à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

En ce qui concerne la première question préjudicielle

A.1.1. L'appelante devant la juridiction *a quo* fait valoir que l'article 13 du décret-programme du 12 décembre 2014 portant des mesures diverses liées au budget en matière de calamité naturelle, de sécurité routière, de travaux publics, d'énergie, de logement, d'environnement, d'aménagement du territoire, de bien-être animal, d'agriculture et de fiscalité (ci-après : le décret-programme du 12 décembre 2014) institue une réduction d'impôt pour les dépenses effectuées en vue d'acquérir ou de conserver l'habitation propre (ci-après : la réduction pour habitation propre) à l'impôt des personnes physiques, qui n'est pas déduite des revenus imposables

globalement, contrairement à l'ancienne déduction, fédérale, pour habitation propre et unique. Il s'ensuit que les revenus des personnes handicapées qui ne bénéficient actuellement plus de cette déduction sont augmentés fictivement de manière telle que certaines d'entre elles ne remplissent plus les conditions de revenus fixées pour percevoir l'allocation de remplacement de revenus, à l'instar de l'appelante devant la juridiction *a quo*, alors que leur situation patrimoniale et leurs revenus réels n'ont pas évolué.

Dès lors que l'appelante devant la juridiction *a quo* est dans l'incapacité de travailler, ses seuls revenus sont des revenus de remplacement. Selon elle, le caractère significatif du recul de la protection de ses droits sociaux doit également être apprécié au regard du fait qu'une réduction d'impôt est défavorable aux contribuables qui, comme elle, paient peu d'impôts puisque, pour que cette réduction soit imputée en totalité, il faut que l'impôt payé soit suffisamment élevé. En outre, le montant de l'allocation d'intégration a été fortement réduit.

Elle soutient que le service public fédéral Finances a confirmé, dans une note de service du 11 septembre 2015, qu'il résulte de la transformation de la déduction fiscale pour habitation propre et unique en une réduction d'impôt que le revenu imposable des personnes handicapées a augmenté de 20 % tandis que, dans le même temps, leur revenu réel n'a augmenté que de 1,56 %. Selon elle, cette note donne pour instruction de ne pas tenir compte de cette augmentation.

A.1.2. L'appelante devant la juridiction *a quo* considère qu'il n'est pas démontré que la mesure litigieuse poursuive un objectif d'intérêt général qui pourrait justifier un recul significatif dans la protection des droits sociaux. Elle observe que le décret litigieux est motivé uniquement sous l'angle de l'urgence requise pour demander que le Conseil d'État rende son avis dans un délai réduit.

A.1.3. Elle estime également que la mesure est disproportionnée, étant donné qu'elle prive de leur allocation de remplacement de revenus des personnes qui sont déjà précarisées et porteuses d'un handicap et dont l'allocation d'intégration a été fortement réduite. Elle rappelle que les revenus réels de ces personnes n'ont pas augmenté.

Elle relève également que le législateur régional n'expose pas qu'il aurait examiné la question de savoir si le transfert du bonus logement aux régions avait une incidence en dehors du domaine fiscal. La possibilité d'une mesure qui permettrait d'atteindre le même objectif, mais qui serait moins attentatoire aux droits acquis, ne paraît pas davantage avoir été envisagée par le législateur wallon.

A.2.1. Le Conseil des ministres s'en réfère à la sagesse de la Cour pour ce qui est de la réponse à donner à la première question préjudicielle.

En ce qui concerne la seconde question préjudicielle

A.3.1. L'appelante devant la juridiction *a quo* soutient que les développements, exposés dans le cadre de la première question préjudicielle, relatifs à la violation de l'article 23 de la Constitution par l'article 13 du décret-programme du 12 décembre 2014 s'appliquent à la violation de la disposition constitutionnelle précitée par les dispositions visées dans la seconde question préjudicielle.

A.3.2. Selon le Conseil des ministres, la violation éventuelle de l'article 23 de la Constitution ne saurait résulter des normes visées dans la seconde question préjudicielle.

Il rappelle qu'il ressort de la jurisprudence constante de la Cour que, lorsque le législateur confie au Roi le soin d'exécuter une disposition législative, d'une part, il doit être considéré que le législateur n'a pas, ce faisant, entendu l'autoriser à violer les dispositions constitutionnelles et, d'autre part, qu'il n'appartient pas à la Cour d'examiner comment le Roi met en œuvre l'habilitation qui Lui est ainsi confiée.

Le Conseil des ministres constate que l'article 7 de la loi du 27 février 1987 « relative aux allocations aux personnes handicapées » attribue au Roi la compétence de déterminer ce qu'il faut entendre par « revenu » au sens de cette disposition et par qui, selon quels critères et de quelle manière le montant doit en être fixé. Le Roi est, en outre, habilité à déterminer que certains revenus ou parties de revenus, dans les conditions qu'Il détermine, ne sont que partiellement ou ne sont pas pris en considération.

Le Conseil des ministres fait valoir que cette disposition a été mise en œuvre par l'arrêté royal du 6 juillet 1987 « relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration » (ci-après : l'arrêté royal du 6 juillet 1987). Les dispositions sur lesquelles porte la question préjudicielle n'ont, quant à elles, pas pour objet ou pour effet de déterminer les revenus pris en compte pour le calcul des allocations de la personne handicapée.

Il s'ensuit, selon lui, que la diminution des allocations aux personnes handicapées que l'appelante devant la juridiction *a quo* prétend subir ne résulte pas du fait qu'à la suite de la sixième réforme de l'État, les déductions fiscales accordées antérieurement au niveau fédéral et qui ressortissent désormais aux compétences des régions, ont été transformées en réductions d'impôt, mais bien des règles relatives au calcul des allocations aux personnes handicapées fixées par l'arrêté royal du 6 juillet 1987.

- B -

Quant aux dispositions en cause et à leur contexte

B.1.1. Les questions préjudicielles portent sur la situation d'une bénéficiaire d'une allocation pour personnes handicapées, qui perçoit un montant d'allocation plus faible, en raison du remplacement de la déduction fiscale pour habitation propre et unique par une réduction d'impôt, ce qui a ainsi entraîné l'augmentation des revenus imposables pris en considération pour calculer une telle allocation.

B.2.1. L'article 5/5, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (ci-après : la loi spéciale du 16 janvier 1989), qui fait partie du titre III/1 (« De la taxe additionnelle régionale sur l'impôt des personnes physiques »), dispose :

« Seules les régions sont compétentes pour les réductions d'impôt et les crédits d'impôt relatifs aux dépenses suivantes :

1° les dépenses en vue d'acquérir ou de conserver l'habitation propre;

[...] ».

B.2.2. Aux termes de l'article 1er^{quater} de la loi spéciale du 16 janvier 1989, les régions peuvent uniquement instaurer des centimes additionnels ou des augmentations d'impôt et accorder des diminutions, des réductions ou des crédits d'impôt sur les impôts visés par la loi

spéciale du 16 janvier 1989 dans les conditions fixées par l'article 5/1, § 1er, alinéa 1er, de cette loi spéciale, lequel dispose :

« Sur la base de la localisation de l'impôt des personnes physiques, les régions peuvent :

1° établir des centimes additionnels sur une partie de l'impôt des personnes physiques. La partie de l'impôt des personnes physiques sur laquelle les centimes additionnels sont établis, est l'impôt État réduit;

2° accorder des diminutions d'impôt et appliquer des réductions et des augmentations d'impôt sur les centimes additionnels visés au 1°, sans qu'il en résulte une diminution ou une augmentation de la base imposable ».

B.2.3. En outre, l'article 5/1, § 5, alinéa 2, de la même loi spéciale dispose :

« De l'ensemble des revenus nets, seules les rentes alimentaires peuvent être déduites dans les limites et aux conditions déterminées par le Code des impôts sur les revenus 1992 ».

B.2.4. Les articles 5/1 et 5/5 ont été insérés dans la loi spéciale du 16 janvier 1989 par les articles 7 et 11 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences (ci-après : la loi spéciale du 6 janvier 2014) et sont entrés en vigueur le 1er juillet 2014. Ils sont applicables depuis l'exercice d'imposition 2015 (article 82, § 2, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 2014).

B.2.5. Il ressort des dispositions qui précèdent que, depuis le 1er juillet 2014, les régions sont exclusivement compétentes pour accorder des réductions d'impôt et des crédits d'impôt relatifs aux dépenses en vue d'acquérir ou de conserver l'habitation propre, bien qu'elles ne puissent pas diminuer la base imposable à cet égard. En ce qui concerne ces dépenses, elles peuvent donc uniquement accorder une réduction d'impôt ou un crédit d'impôt, mais pas une déduction d'impôt (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2974/001, pp. 14 et 18).

En outre, l'autorité fédérale ne peut plus, quant à elle, introduire des avantages fiscaux sous forme d'une déduction de l'ensemble des revenus nets, si ce n'est pour les rentes alimentaires (article 5/1, § 5, alinéa 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989; *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2974/001, p. 18).

B.3.1. Toutefois, le législateur spécial a souhaité éviter que le transfert de compétences vers les régions entraîne un vide juridique jusqu'à ce que les régions légifèrent dans l'exercice de leurs nouvelles compétences.

À cette fin, l'article 81^{quater}, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, inséré par l'article 75 de la loi spéciale du 6 janvier 2014, prévoit qu'à partir de l'exercice d'imposition 2015, les réductions et crédits d'impôt régionaux relatifs aux dépenses visées à l'article 5/5, § 4, précité, sont les réductions et crédits tels qu'ils figurent dans la législation fiscale fédérale en vigueur au 30 juin 2014, et ce jusqu'à ce que les régions aient établi leurs propres règles pour chaque réduction ou crédit d'impôt régional. Cette législation fiscale en vigueur concerne les articles 104, 9°, et 115 du CIR 1992, qui organisent le mécanisme de la déduction pour habitation propre et unique.

B.3.2. Afin de mettre en œuvre l'article 81^{quater}, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, le législateur fédéral a remplacé la déduction précitée par une réduction d'impôt (articles 20, 2°, 22, 43 et 44 de la loi du 8 mai 2014 « modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 à la suite de l'introduction de la taxe additionnelle régionale sur l'impôt des personnes physiques visée au titre III/1 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, modifiant les règles en matière d'impôt des non-résidents et modifiant la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution » (ci-après : la loi du 8 mai 2014)).

Le mécanisme de la réduction d'impôt est contenu dans l'article 145³⁷ du CIR 1992, inséré par l'article 44 de la loi du 8 mai 2014.

B.4. Par l'article 13 du décret-programme de la Région wallonne du 12 décembre 2014 « portant des mesures diverses liées au budget en matière de calamité naturelle, de sécurité routière, de travaux publics, d'énergie, de logement, d'environnement, d'aménagement du territoire, de bien-être animal, d'agriculture et de fiscalité » (ci-après : le décret-programme du 12 décembre 2014), le législateur décrétoal a remplacé le paragraphe 3 de l'article 145³⁷ du CIR 1992 afin de modifier les règles de calcul de la réduction d'impôt.

Ces règles sont applicables à partir de l'exercice d'imposition 2016 (article 17 du décret-programme du 12 décembre 2014).

B.5.1. L'article 7 de la loi du 27 février 1987 « relative aux allocations aux personnes handicapées » (ci-après : la loi du 27 février 1987) dispose :

« § 1er. Les allocations visées à l'article 1er ne peuvent être accordées que si le montant du revenu de la personne handicapée et le montant du revenu de la personne avec laquelle elle forme un ménage ne dépasse pas le montant des allocations visé à l'article 6.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, ce qu'il faut entendre par 'revenu' et par qui, selon quels critères et de quelle manière le montant doit en être fixé.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, déterminer que certains revenus ou parties de revenus, dans les conditions qu'il détermine, ne sont que partiellement ou ne sont pas pris en considération.

[...] ».

B.5.2. Selon les articles 1er et 2 de la loi du 27 février 1987, les personnes handicapées peuvent se voir accorder trois types d'allocations : l'allocation de remplacement de revenus, accordée à la personne handicapée qui est âgée de 21 à 65 ans et dont l'état physique ou psychique a réduit sa capacité de gain; l'allocation d'intégration, accordée à la personne handicapée, âgée de 21 à 65 ans, dont le manque d'autonomie ou l'autonomie réduite sont établis; l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, accordée à la personne handicapée d'au moins 65 ans dont le manque d'autonomie ou l'autonomie réduite sont établis. Par la loi du 20 décembre 2020 « modifiant la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, portant adaptation du critère d'âge de 21 à 18 ans », le critère d'âge pour prétendre à une allocation a été abaissé à 18 ans. Cette modification est toutefois sans incidence sur l'examen des questions préjudicielles.

B.5.3. L'article 6, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 27 février 1987 prévoit trois catégories de montants (A, B et C) en ce qui concerne l'allocation de remplacement de revenus. L'alinéa 2

de cette disposition habilite le Roi à déterminer les personnes qui appartiennent à ces catégories. Le paragraphe 2 de l'article 6, quant à lui, fixe les montants de l'allocation d'intégration, lesquels varient selon le degré d'autonomie du bénéficiaire.

B.5.4. L'article 7, § 1er, alinéa 2, de la loi du 27 février 1987 est mis en œuvre par l'article 8, § 1er, alinéas 1er et 2, de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 « relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration » (ci-après : l'arrêté royal du 6 juillet 1987), lequel dispose :

« En ce qui concerne l'allocation de remplacement de revenus et l'allocation d'intégration, on entend par revenu les revenus de la personne handicapée et les revenus de la personne avec laquelle elle forme un ménage.

Les revenus annuels d'une année sont les revenus imposables globalement et distinctement pris en considération pour l'imposition en matière d'impôt des personnes physiques et taxes additionnelles ».

B.5.5. En exécution de l'article 7, § 1er, alinéa 3, de la loi du 27 février 1987, les articles 8, § 2, à 9^{ter} de l'arrêté royal précité excluent du revenu imposable différents revenus ou parties de revenus pour calculer l'allocation de remplacement de revenus et l'allocation d'intégration.

L'article 8, § 2, de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 dispose :

« Pour la détermination des revenus visés au § 1er, il n'est pas tenu compte des allocations et compléments de rémunération perçus par la personne handicapée qui suit une formation, réadaptation ou rééducation professionnelle à charge des pouvoirs publics, d'un service public ou d'un organisme de sécurité sociale ».

L'article 8^{bis} de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 dispose :

« § 1er. Par dérogation à l'article 8, lorsqu'une prestation, visée à l'article 7, § 2, de la loi, est liquidée sous forme de capitaux ou de valeurs de rachat, leur contre-valeur en prestation périodique est prise en compte, qu'elle soit imposable ou non, à concurrence de la rente viagère résultant de leur conversion suivant le pourcentage indiqué au tableau ci-après en regard de l'âge révolu du bénéficiaire à la date du fait qui a donné lieu à la liquidation :

[...]

L'imputation se fait dès la date de prise de cours du droit à l'allocation et on n'applique pas des abattements.

Dans les cas où le jugement ou l'accord ne précise pas la partie du capital affectée à l'indemnisation de la réduction de capacité de gain et à la réduction d'autonomie, la conversion en rente viagère hypothétique se fait sur la base de 70 pc du capital-indemnité alloué au demandeur en indemnisation de la réduction de la capacité de gain, et sur la base de 30 pc du capital-indemnité alloué au demandeur en indemnisation de la réduction d'autonomie.

§ 2. Par dérogation à l'article 8, il est tenu compte, en tant que revenu pour le calcul de l'allocation de remplacement de revenus, des prestations familiales payés en faveur de la personne handicapée conformément à l'article 27 de la loi et l'article 47bis des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés.

Pour l'application de l'alinéa précédent, les prestations à prendre en considération sont celles auxquelles la personne handicapée a droit à la date de prise d'effet de la demande ou de la nouvelle demande d'allocation ou le premier jour du mois qui suit le fait qui donne lieu à la révision d'office visée à l'article 23, § 1er de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées.

En vue de leur déduction du montant des allocations, les montants des prestations visées à l'alinéa 1er sont calculés sur base annuelle et les abattements ne sont pas appliqués ».

L'article 8ter de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 dispose :

« Par dérogation à l'article 8, lorsque la personne handicapée dispose des revenus visés à l'article 9ter, § 6, 1°, et dans les circonstances décrites à l'article 23, § 1erbis, 1°, alinéa 2, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées le revenu professionnel annuel de la personne handicapée est calculé comme suit :

1° lorsqu'il s'agit d'une activité comme salarié :

a) et que l'activité est une activité à temps plein : le salaire journalier tel qu'on peut déduire de la déclaration DMFA du trimestre du début de l'activité professionnelle, multiplié par le nombre de jours par semaine du régime de travail et multiplié par 52;

b) et que l'activité est une activité à temps partiel : le salaire en terme horaire tel qu'on peut déduire de la déclaration DMFA du trimestre du début de l'activité professionnelle, multiplié par le nombre moyen d'heures par semaine et multiplié par 52.

Le résultat obtenu est immunisé d'un montant équivalent à 13,07 pc. du revenu annuel calculé.

De ce résultat est ensuite déduit un montant équivalent aux charges professionnelles forfaitaires prises en compte fiscalement correspondant à l'année -2 au sens des articles 8 et 9 du présent arrêté.

2° Lorsqu'il s'agit d'une activité d'indépendant : la personne handicapée déclare sur l'honneur les revenus bruts escomptés sur une base annuelle.

De ce montant sont déduits les frais professionnels annuels qu'elle déclare ».

L'article 9 de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 dispose :

« § 1er. Lorsque les revenus de l'année -1 ont diminué ou augmenté de 20 pc au moins par rapport aux revenus de l'année -2, il est tenu compte des revenus de l'année -1.

On entend par ' année -1 ' la première année civile précédant :

1° la date de prise d'effet de la demande ou la nouvelle demande dans les cas où la décision est prise sur demande;

2° le mois calendrier qui suit le fait donnant lieu à la révision d'office visée à l'article 23, § 1er de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées.

Toutefois il n'est pas tenu compte des revenus de l'année -1 lorsque la personne handicapée dispose d'un revenu professionnel au sens de l'article 8ter du présent arrêté.

§ 2. S'il est établi qu'un revenu qui a servi de base pour la fixation du revenu du ménage de la personne handicapée a disparu et n'a été remplacé par aucun autre revenu, le revenu qui a disparu n'est plus pris en considération pour fixer le droit aux allocations.

§ 3. Lorsque les données relatives à l'état civil, au ménage de la personne handicapée, à la composition de famille, à la charge d'enfant ou à la cohabitation, qui ont servi de base pour la fixation du montant du revenu, sont modifiées, il est tenu compte de la nouvelle situation ».

L'article 9bis, § 1er, de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 dispose :

« Pour le calcul de l'allocation de remplacement de revenus, il n'est pas tenu compte de :

1° la partie du revenu de la personne avec laquelle la personne handicapée forme un ménage, qui ne dépasse pas la moitié du montant qui correspond au montant de la catégorie A visée dans l'article 6, § 1er, de la loi;

2° les revenus acquis par un travail effectivement presté par la personne handicapée sont immunisés à 50 pc. pour la tranche de 0 EUR à 3.551,77 EUR et à 25 pc. pour la tranche de 3.551,78 EUR à 5.327,65 EUR. Ces montants sont liés à l'indice pivot 103,14 des prix à la consommation (base 1996 = 100);

3° de la partie des autres revenus que ceux mentionnés au 1° ou au 2° qui ne dépasse pas 500,00 EUR par an. Ce montant est lié à l'indice pivot 103,14 des prix à la consommation, (base 1996 = 100).

[...] ».

L'article 9^{ter} de l'arrêté royal du 6 juillet 1987, dans sa version applicable devant la juridiction *a quo*, dispose :

« § 1er. Pour le calcul de l'allocation d'intégration, certaines parties des revenus fixés conformément aux articles 8 et 9 sont immunisées aux conditions fixées dans les paragraphes suivants.

§ 2. Du revenu de la personne avec laquelle la personne handicapée forme un ménage sont immunisés les 28 619,73 premiers EUR ainsi que la moitié de la partie qui excède ce montant.

§ 3. Du revenu du travail, les 16.354,13 premiers EUR sont immunisés, ainsi que la moitié du revenu du travail qui dépasse 16.354,13 EUR.

§ 4. Du revenu de remplacement sont immunisés :

1° si l'abattement de travail octroyé ne dépasse pas 14.017,83 EUR : les 2.335,97 premiers EUR;

2° si l'abattement de travail octroyé est supérieur à 14.017,83 EUR : la partie des revenus de remplacement qui est inférieure à la différence entre 2.335,97 EUR et la partie de l'abattement de travail octroyé qui est supérieure à 14.017,83 EUR.

§ 5. Des autres revenus est immunisée : la partie qui ne dépasse pas la différence entre l'abattement de catégorie, d'une part, et la somme de l'abattement de travail octroyé et l'abattement octroyé sur le revenu de remplacement, d'autre part.

§ 6. Pour l'application du présent article, il faut entendre par :

1° revenu du travail : le revenu de la personne handicapée acquis par un travail effectivement presté par lui-même;

2° revenu de remplacement : l'ensemble des prestations sociales que la personne handicapée perçoit sur la base des réglementations en matière de maladie et d'invalidité, de chômage, d'accidents du travail, des maladies professionnelles, des pensions de retraite et de survie, de garantie de revenu aux personnes âgées et de revenu garanti aux personnes âgées;

3° abattement du travail : l'abattement visé au troisième paragraphe;

4° l'abattement sur le revenu de remplacement : l'abattement visé au quatrième paragraphe;

4°*bis* autres revenus : le revenu de remplacement non immunisé conformément au § 4, et les autres revenus imposables qui ne sont pas visés aux points 1° et 2°;

5° abattement de catégorie : un montant qui est lié à la catégorie à laquelle la personne pourrait appartenir ou appartient sur base de l'article 4 et qui correspond aux montants de l'allocation de remplacement de revenus des catégories correspondantes mentionnés à l'article 6, § 1, de la loi du 27 février 1987.

§ 7. Les montants mentionnés aux paragraphes 2 à 4 sont liés à l'indice-pivot 103,14 des prix à la consommation (base 1996=100) conformément aux dispositions de la loi du 2 août 1971 [...] ».

Quant au fond

En ce qui concerne la première question préjudicielle

B.6. La première question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 13 du décret-programme du 12 décembre 2014 avec l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, en ce qu'en ayant remplacé la déduction pour habitation propre et unique par une réduction d'impôt, cette disposition a eu pour effet d'augmenter les revenus imposables globalement pris en considération pour déterminer si le contribuable peut bénéficier des allocations aux personnes handicapées.

B.7. Il découle toutefois de ce qui est dit en B.2 à B.4 que le remplacement de la déduction fiscale pour habitation propre et unique par une réduction d'impôt résulte des articles 20, 2°, 22, 43 et 44 de la loi du 8 mai 2014. L'article 13 du décret-programme du 12 décembre 2014 modifie uniquement les règles de calcul de la réduction d'impôt.

La première question préjudicielle repose dès lors sur une prémisse erronée, de sorte qu'elle n'appelle pas de réponse.

En ce qui concerne la seconde question préjudicielle

B.8. La seconde question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 7 de la loi du 27 février 1987, des articles 5/1, § 1er, alinéa 1er, 2°, et 5/5, § 4, 1°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 et des articles 20, 2°, 22, 43 et 44 de la loi du 8 mai 2014 avec l'article 23 de la Constitution en ce qu'en ayant remplacé la déduction pour habitation propre et unique par une réduction d'impôt, ces dispositions auraient eu pour effet d'augmenter les revenus imposables globalement pris en considération pour déterminer si le contribuable peut bénéficier des allocations aux personnes handicapées.

B.9. Selon le Conseil des ministres, la violation éventuelle de l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution ne découle pas des normes visées dans la seconde question préjudicielle, mais des règles de calcul des revenus pris en considération pour l'octroi de l'allocation de remplacement de revenus et de l'allocation d'intégration, qui sont inscrites dans l'arrêté royal du 6 juillet 1987.

B.10. La réduction d'impôt doit être distinguée de la déduction fiscale. Par cette dernière, un montant est soustrait des revenus qui constituent la base imposable de l'impôt. Elle a donc pour effet de diminuer le montant des revenus imposables du contribuable, tandis que, par la réduction d'impôt, un montant est soustrait directement du montant de l'impôt dû par le contribuable.

Le remplacement d'une dépense déductible par une réduction d'impôt entraîne dès lors une augmentation du revenu imposable. Dès lors que ce revenu fiscalement imposable est utilisé pour déterminer si une personne peut prétendre à une allocation de remplacement de revenus ou à une allocation d'intégration et qu'aucune exonération ne peut être appliquée pour neutraliser les effets du remplacement de la déduction fiscale, il peut en résulter une augmentation du revenu pris en considération pour déterminer si le contribuable peut bénéficier des allocations aux personnes handicapées. Comme il est dit en B.1, ce remplacement a eu comme conséquence pour la partie appelante devant la juridiction *a quo* qu'elle perçoit désormais une allocation d'un montant inférieur.

B.11. L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable sans qu'il existe pour ce faire des motifs d'intérêt général.

B.12.1. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* et les personnes handicapées qui se trouvent dans la même situation perdent le droit à percevoir des allocations de remplacement de revenus en raison de l'augmentation du montant pris en considération au titre des revenus imposables qui a fait suite au remplacement de la déduction pour habitation propre et unique par une réduction d'impôt, alors que leurs revenus réels n'ont pas augmenté et que leurs dépenses pour l'acquisition ou la conservation de leur habitation propre n'ont pas diminué.

Dès lors que ces personnes sont dans l'incapacité de travailler, les revenus de remplacement qu'elles perçoivent constituent, en règle, leurs seuls revenus.

B.12.2. Il s'ensuit que le degré de protection en matière de droits sociaux fondamentaux qui leur était offert auparavant a été réduit significativement, sans qu'apparaissent les motifs d'intérêt général qui justifieraient une telle réduction.

B.12.3. Les articles 20, 2°, 22, 43 et 44 de la loi du 8 mai 2014 ne sont donc pas compatibles avec l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, mais uniquement dans la mesure où ces dispositions ne s'accompagnent pas d'une modification simultanée de la législation ou réglementation relative aux allocations aux personnes handicapées qui évite une réduction aussi significative du degré de protection.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 20, 2°, 22, 43 et 44 de la loi du 8 mai 2014 « modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 à la suite de l'introduction de la taxe additionnelle régionale sur l'impôt des personnes physiques visée au titre III/1 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, modifiant les règles en matière d'impôt des non-résidents et modifiant la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution » violent l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, mais uniquement dans la mesure où ces dispositions ne s'accompagnent pas d'une modification simultanée de la législation ou réglementation relative aux allocations aux personnes handicapées qui évite une réduction aussi significative du degré de protection.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 13 octobre 2022.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

P. Nihoul