

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1988-1989**

17 MAI 1989

Proposition de loi modifiant le Code des droits de succession et le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, en vue de mettre sur un pied d'égalité l'enfant adopté et l'enfant issu du mariage

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES
PAR M. GARCIA**

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : MM. Cooreman, président; Aerts, Buchmann, Chabert, De Bremaeker, de Clippele, Deprez, de Wasseige, Evers, Hatry, Hofman, Kenzeler, Marchal, Moens, Paque, Pouillet, Mme Truffaut, MM. Van Hooland, Van Thillo, Weyts, Wintgens et Garcia, rapporteur.

2. Membres suppléants : Mme Cahay-André, MM. Didden, Henrion, Hotyat, Van Aperen, Vanhaverbeke et Verhaegen.

3. Autres sénateurs : MM. Capoen, de Seny, Erdman, Lannoye, Lenfant et Sprockeels.

R. A 14168*Voir :***Document du Sénat :**

62-1 (S.E. 1988) : Proposition de loi

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1988-1989**

17 MEI 1989

Voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek der successierechten en van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, ten einde gelijkschakeling van het geadopteerde kind met een huwelijkskind te bereiken

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
FINANCIEN UITGEBRACHT
DOOR DE HEER GARCIA**

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Cooreman, voorzitter; Aerts, Buchmann, Chabert, De Bremaeker, de Clippele, Deprez, de Wasseige, Evers, Hatry, Hofman, Kenzeler, Marchal, Moens, Paque, Pouillet, mevr. Truffaut, de heren Van Hooland, Van Thillo, Weyts, Wintgens en Garcia, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : Mevr. Cahay-André, de heren Didden, Henrion, Hotyat, Van Aperen, Vanhaverbeke en Verhaegen.

3. Andere senatoren : de heren Capoen, de Seny, Erdman, Lannoye, Lenfant en Sprockeels.

R. A 14168*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

62-1 (B.Z. 1988) : Voorstel van wet

La proposition de loi en discussion a été examinée au cours des réunions des 1^{er} juin 1988 et 7 mars 1989.

I. DISCUSSION GENERALE

L'auteur de la proposition de loi fait un commentaire de celle-ci. Il se réjouit de l'heureuse tendance à assimiler l'enfant adopté à l'enfant issu du mariage (la loi du 27 avril 1987 relative à l'adoption, la loi du 31 mars 1987 portant réforme de la législation en matière de filiation, les modifications sur le plan des allocations familiales).

Toutefois, à part quelques exceptions, l'assimilation n'a pas eu lieu en matière de fiscalité. L'auteur estime que, dans ses tentatives d'assimilation des enfants, le législateur n'a pas tenu compte de cet aspect.

L'enfant adopté continue d'être considéré comme un étranger par rapport à l'adoptant. Il existe une présomption fiscale selon laquelle il pourrait y avoir institution cachée d'héritier par adoption.

Toutefois, concrètement, cela n'a pas de sens de considérer la législation actuelle comme un mécanisme prévu pour freiner les abus en matière fiscale. En effet, dans les cas où l'on tenterait seulement d'obtenir un avantage fiscal par l'adoption, les tribunaux, qui considèrent exclusivement l'intérêt de l'enfant, émettraient un avis négatif.

L'objet de la proposition de loi en discussion est de mettre fin à une discrimination fiscale.

Un commissaire renvoie à la discussion qui a eu lieu à l'époque en Commission de la Justice à propos de la réforme de la législation en matière d'adoption (loi du 27 avril 1987). Cette législation a été mise sur pied pour régulariser la « situation biologique » d'un nombre sans cesse croissant d'enfants. On n'a toutefois pas voulu appliquer ce raisonnement intégralement dans le domaine fiscal, afin d'éviter que certaines personnes n'utilisent ce moyen pour se dérober aux droits de succession ou de donation. L'on n'a nullement négligé ces problèmes.

L'intervenant plaide en faveur d'une solution équitable en la matière. Du point de vue technique, il n'est pas d'accord sur le contenu de la proposition, qui est la conséquence logique de la législation actuelle. L'Administration des Finances doit pouvoir contrôler la solution pour éviter des pratiques d'institution cachée d'héritier.

Le Ministre des Finances explique que les dispositions du Code des droits de succession et du Code des droits d'enregistrement visent effectivement à éviter des adoptions à des fins fiscales. De telles pseudo-adoptions risquent de porter atteinte aux droits de la famille. Il n'appartient pas au législateur de les encourager.

Dit wetsvoorstel werd onderzocht tijdens de vergaderingen van 1 juni 1988 en 7 maart 1989.

I. ALGEMENE BESPREKING

De indiener geeft toelichting op zijn wetsvoorstel. Hij verheugt zich in de gelukkige gelijkstellingstendens van het huwelijkskind en het geadopteerde kind (de wet van 27 april 1987 betreffende de adoptie, de wet van 31 maart 1987 betreffende de hervorming van het afstammingsrecht, de wijzigingen op het stuk van de kinderbijslag).

Behalve enkele uitzonderingen is de gelijkstelling echter niet doorgevoerd op het gebied van de fiscaliteit. De indiener meent dat de wetgever bij de nagestreefde gelijkenschakeling van kinderen dit aspect over het hoofd heeft gezien.

Het geadopteerde kind blijft aanzien als een vreemde ten overstaan van de adoptant. Er bestaat een fiscaal vermoeden dat er verdoken erfstelling zou kunnen bestaan bij adoptie.

De huidige wetgeving beschouwen als een ingebouwde rem op fiscaal misbruik heeft nochtans geen enkele concrete betekenis. Immers, in de gevallen waarbij met adoptie uitsluitend een fiscaal voordeel zou beoogd worden, zouden de rechtbanken, die uitsluitend het belang van het kind overwegen, negatief adviseren.

Het is de bedoeling met dit wetsvoorstel een einde te maken aan een toestand van fiscale discriminatie.

Een lid verwijst naar de discussie die destijds in de Commissie voor de Justitie gevoerd werd betreffende de hervorming van het adoptierecht (wet van 27 april 1987). Deze wetgeving is tot stand gekomen om de « biologische toestand » van een steeds groter aantal kinderen te regulariseren. Men heeft nochtans deze redenering niet volledig willen doortrekken op fiscaal vlak om te beletten dat sommige mensen deze uitweg zouden gebruiken om successie- of schenkingsrechten te ontwijken. Men heeft deze problematiek niet over het hoofd gezien.

Spreeker pleit voor een billijke oplossing ter zake. Technisch gezien gaat hij niet akkoord met de inhoud van het voorstel, dat het logische gevolg is van de huidige wetgeving. De oplossing moet controleerbaar zijn door de Administratie van Financiën om praktijken van verdoken erfstelling te vermijden.

De Minister van Financiën verklaart dat de bepalingen van het Wetboek der successierechten en van het Wetboek der registratierechten inderdaad het vermijden van adopties met fiscale bedoelingen beogen. Dergelijke pseudo-adopties dreigen de rechten van de familie te verstoren. Het komt de wetgever niet toe ze aan te moedigen.

Le Ministre souligne que les principes qui font l'objet de la discussion concernent l'adoption simple. Les enfants qui font l'objet d'une adoption plénière sont totalement assimilés en matière civile et en matière fiscale aux enfants de leur adoptant. Ils perdent au contraire tout lien avec leur famille d'origine. Une assimilation inconditionnelle des enfants faisant l'objet d'une adoption simple aux enfants issus du mariage revient à les privilégier par rapport aux enfants faisant l'objet d'une adoption plénière, étant donné qu'ils continuent à bénéficier du taux appliqué en ligne directe, tant dans leur famille d'origine que dans leur famille d'adoption. Le Ministre estime que, telle qu'elle est formulée actuellement, la proposition laisse le champ libre à un certain nombre d'abus dans le domaine fiscal. Il considère néanmoins qu'on pourrait étendre, tant pour les droits de succession que pour les droits de donation, les cas d'assimilation entre un enfant adopté et un enfant issu du mariage, par exemple lorsque l'adoption a été autorisée *in tempore non suspecto* avant le décès ou avant la donation.

Le Ministre déclare que dans le cadre d'une simplification globale de la fiscalité, il a chargé l'Administration de la T.V.A., de l'Enregistrement et des Domaines d'examiner dans quelle mesure il est possible de modifier les modalités d'application des exceptions prévues par l'article 52/2 du Code des droits de succession et l'article 132/2 du Code des droits d'enregistrement (par exemple, en ramenant à trois ans le délai prévu de six ans).

L'auteur ne comprend pas pourquoi, sur ce plan, les enfants reconnus et les enfants adoptés ne peuvent être entièrement assimilés. A son avis, si, au cours de la procédure d'adoption, il devait s'avérer qu'il s'agit effectivement d'une institution d'héritier déguisée, l'adoption serait refusée. Les cas éventuels d'institution d'héritier seraient en effet révélés par les circonstances et les faits. Si l'adoption est autorisée, il n'y a plus aucune raison de maintenir une distinction. L'intervenant propose que le rapport confirme de manière explicite que l'autorisation de l'adoption ne peut aboutir à une institution d'héritier déguisée.

Un membre répond que les tribunaux ne doivent tenir compte que du texte de la loi.

Plusieurs membres plaident pour le maintien d'une énumération limitative des cas d'assimilation.

L'auteur craint que, dans cette hypothèse, l'on ne doive mentionner dans la loi un nombre infini de cas pour ne pas créer de nouvelles inégalités. Dès à présent, les tribunaux ont l'obligation d'examiner tous les faits en vue d'éviter l'adoption déguisée. Le but doit être d'étendre aux enfants adoptifs l'assimilation accordée aux enfants reconnus.

De Minister onderstreept dat de besproken principes de gewone adoptie betreffen. De kinderen die het voorwerp uitmaken van een volle adoptie zijn burgerlijk en fiscaal volledig gelijkgesteld met de kinderen van hun adoptant. Zij verliezen integendeel iedere band met hun familie van oorsprong. De onvoorwaardelijke gelijkstelling van kinderen uit gewone adoptie met huwelijkskinderen veroorzaakt een bevoordeling ten aanzien van kinderen uit volle adoptie, aangezien ze blijven genieten van het tarief in rechte lijn, zowel in hun familie van oorsprong als in hun familie van adoptie. De Minister denkt dat het voorstel, zoals het thans geformuleerd is, de deur openlaat voor een aantal misbruiken op fiscaal vlak. Hij meent nochtans dat men, zowel voor de successierechten als voor de schenkingsrechten, de gevallen van assimilatie tussen een geadopteerd en een huwelijkskind zou kunnen uitbreiden wanneer bijvoorbeeld de adoptie verleend werd in *tempore non suspecto* vóór het overlijden of vóór de schenking.

De Minister verklaart dat hij, in het kader van een globale fiscale vereenvoudiging, aan de Administratie van de B.T.W., der Registratie en Domeinen, de opdracht heeft gegeven te onderzoeken in welke mate de toepassingsvoorwaarden van de uitzonderingen voorzien door artikel 52/2 van het Wetboek der successierechten en artikel 132/2 van het Wetboek der registratierechten kunnen gewijzigd worden (bijvoorbeeld door de voorziene termijn van zes jaar terug te brengen op drie jaar).

De indiener begrijpt niet waarom er op dat vlak geen volledige gelijkschakeling kan bestaan tussen erkende en geadopteerde kinderen. Als bij behandeling van adoptie mocht blijken dat het inderdaad een verborgen erfstelling betreft, dan wordt de adoptie naar zijn mening geweigerd. Mogelijke gevallen van verborgen erfstelling zouden immers aan het licht komen door de omstandigheden en de feiten. Wordt de adoptie toegestaan, dan bestaat er geen reden meer om enig onderscheid te weerhouden. Hij stelt voor dat in het verslag op expliciete wijze zou bevestigd worden dat de verlening van adoptie niet tot verdoken erfstelling mag leiden.

Een lid antwoordt dat de rechtbanken slechts rekening dienen te houden met de wettekst.

Meerdere leden pleiten voor het behoud van een limitatieve opsomming van gelijkstellingen.

De indiener vreest dat men in die veronderstelling een oneindig aantal gevallen in de wettekst zal moeten opnemen om geen nieuwe ongelijkheden te scheppen. Ook nu hebben de rechtbanken de verplichting alle feiten te onderzoeken om verdoken adoptie te vermijden. Het moet de bedoeling zijn de gelijkschakeling voor erkende kinderen door te drijven voor adoptiekinderen.

Plusieurs membres demandent quelle serait l'incidence budgétaire de cette proposition. Les statistiques des successions intéressant les enfants adoptifs pourraient permettre de se faire une idée approximative de l'incidence budgétaire pour un comportement inchangé en matière d'adoption.

Le Ministre estime qu'on ne peut raisonnablement demander à l'Administration de réaliser une telle simulation. Le facteur le plus important, à savoir le changement éventuel de comportement à l'égard de l'adoption en cas de modification de la législation fiscale, reste d'ailleurs une inconnue.

Il est demandé au rapporteur de prendre contact à ce sujet avec l'Administration des finances.

Après concertation avec l'Administration compétente, le rapporteur déclare qu'il s'avère effectivement impossible d'avancer des chiffres pertinents en la matière.

L'auteur de la proposition constate, d'une part, qu'il est techniquement impossible d'évaluer les répercussions financières de sa proposition et que, d'autre part, certains membres de la Commission craignent, comme l'Administration, les abus éventuels qu'entraînerait l'assimilation.

Il estime que, pour sortir de cette impasse, l'assimilation, telle qu'elle est présentée dans la proposition, doit être insérée dans la législation. L'Administration pourra toujours intervenir par la suite pour apporter des correctifs en fonction des abus éventuels.

Un membre demande à l'auteur comment on pourrait prévenir ou corriger concrètement les abus éventuels.

L'auteur rappelle que le juge apprécie lors de la procédure d'autorisation de l'adoption. En d'autres termes, c'est dans le cadre de l'adoption qu'on examine s'il n'y a pas contournement de la législation en la matière.

Un membre remarque que le tribunal ne juge en principe qu'en fonction de l'intérêt de l'enfant. L'aspect fiscal n'intervient pas à ce niveau. Si la loi fiscale était adaptée, l'attitude du tribunal pourrait changer quelque peu.

Le Ministre des Finances répète que son Administration fait des objections à cette proposition parce que celle-ci ouvre la porte à un certain nombre d'abus.

Tout au plus peut-elle admettre qu'il y ait assimilation lorsque l'adoption est autorisée dans une période non suspecte. En d'autres termes, la réglementation actuelle devrait être maintenue si l'adoption était autorisée au cours de cette période suspecte. Pour cette période, l'Administration propose une durée de trois ans.

Meerdere leden vragen welke de budgettaire weerslag zou zijn van een dergelijk voorstel. Statistieken van erfenissen waarbij adoptiekinderen betrokken waren kunnen mogelijk de budgettaire weerslag benaderen bij ongewijzigd adoptiegedrag.

De Minister is van oordeel dat een dergelijke simulatie redelijkerwijze niet kan gevraagd worden aan de Administratie. De belangrijkste factor, met name een mogelijk gewijzigd adoptiegedrag bij wijziging van de fiscale wetgeving, blijft trouwens een onbekende.

Aan de rapporteur wordt gevraagd hierover contact op te nemen met de Administratie van Financiën.

Na overleg met de bevoegde Administratie, verklaart de rapporteur dat het inderdaad onmogelijk blijkt relevant cijfermateriaal in verband met deze materie naar voren te brengen.

De indiener van het voorstel stelt enerzijds vast dat het technisch onmogelijk is de financiële gevolgen van zijn voorstel te ramen en anderzijds dat sommige leden van de Commissie evenals de Administratie vrezzen voor de eventuele misbruiken die uit de gelijkenschakeling zouden voortvloeien.

Om uit dit slop te geraken is de indiener de mening toegedaan dat de gelijkenschakeling, zoals het in het voorstel is weergegeven, in de wetgeving dient opgenomen te worden. De Administratie kan nadien altijd tussenkomen om in functie van de eventuele misbruiken correcties aan te brengen.

Een lid vraagt aan de indiener hoe men *in concreto* de eventuele misbruiken zou kunnen vermijden of verhelen.

De indiener herinnert eraan dat de beoordeling gebeurt bij de toelating naar de adoptie toe. Met andere woorden, binnen de constructie « adoptie » onderzoekt men of er geen omzeiling van de wetgeving ter zake gebeurt.

Een lid merkt op dat de rechtbank in principe alleen in functie van het belang van het kind beoordeelt; het fiscale aspect komt hier niet aan te pas. Met de aanpassing van de fiscale wetgeving zou de houding van de rechtbank enigszins kunnen veranderen.

De Minister van Financiën herhaalt dat zijn Administratie bezwaren tegen dit voorstel heeft omdat het de deur openlaat voor een aantal misbruiken.

Hoogstens kan zij aanvaarden dat assimilatie plaatsgrijpt wanneer de adoptie in een niet verdachte periode verleend wordt. M.a.w., de huidige regeling zou moeten blijven bestaan indien de adoptie verleend wordt binnen deze verdachte periode. Voor deze periode, stelt de Administratie een termijn van drie jaar voor.

Plusieurs membres estiment que cette solution aboutit également à des inégalités.

II. DISCUSSION DES ARTICLES

Un membre demande s'il ne serait pas préférable de supprimer les articles 52/2 du Code des droits de succession et 132/2 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, plutôt que de les remplacer par les textes proposés.

L'auteur de la proposition préfère sa propre formulation, laquelle confirme l'assimilation, dans le cadre de la législation fiscale, de l'enfant adopté à l'enfant issu du mariage. Elle permet d'éviter avec certitude que des problèmes d'interprétation ne surgissent.

Un autre membre adhère à cette dernière solution. Il convient d'inscrire le principe dans la législation, notamment parce que cela permet d'établir clairement une concordance entre les arrêtés d'exécution et le texte de la loi.

Le Ministre des Finances déclare que, si la Commission se prononce en faveur de la proposition, l'Administration donne alors la préférence, d'un point de vue légistique, à l'abrogation des articles 52/2 et 132/2.

L'auteur préfère son interprétation, mais laisse la décision finale à la Commission.

Plusieurs membres déposent l'amendement suivant à l'article 1^{er}:

« Remplacer cet article par ce qui suit :

« L'article 52/2 de l'arrêté royal n° 308 du 31 mars 1936 établissant le Code des droits de succession, confirmé par la loi du 4 mai 1936 et modifié par l'article 6 de la loi du 14 août 1947, est abrogé. »

L'amendement, de même que l'article ainsi amendé sont adoptés à l'unanimité des 12 membres présents.

Plusieurs membres déposent l'amendement suivant à l'article 2:

« Remplacer cet article par ce qui suit :

« L'article 132/2 de l'arrêté royal n° 64 du 30 novembre 1939 contenant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, confirmé par la loi du 16 juin 1947 et modifié par l'article 5 de la loi du 14 août 1947, est abrogé. »

L'amendement, de même que l'article ainsi amendé sont adoptés à l'unanimité des 12 membres présents.

Meerdere leden zijn de mening toegedaan dat deze oplossing ook tot ongelijkheden leidt.

II. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Een lid vraagt of het niet aangewezen is om in de plaats van de voorgestelde tekst gewoon het artikel 52/2 van het Wetboek der successierechten en het artikel 132/2 van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten te doen vervallen.

De indiener van het voorstel geeft de voorkeur aan zijn eigen formulering door te stellen dat hiermee de fiscale gelijkstelling tussen het geadopteerde en het huwelijkskind in de fiscale wetgeving bevestigd wordt. Zodoende worden interpretatiemoeilijkheden zeker voorkomen.

Een ander lid is het hiermee eens. Het principe dient in de wetgeving te worden opgenomen, ook omdat de uitvoeringsbesluiten dan in alle duidelijkheid in overeenstemming met de wettekst kunnen gebracht worden.

De Minister van Financiën verklaart dat, indien de Commissie voor het voorstel gewonnen is, de Administratie dan vanuit technisch-legistisch oogpunt de voorkeur geeft aan de opheffing van de artikelen 52/2 en 132/2.

De indiener verkiest zijn interpretatie maar laat het aan de Commissie over om hierover te beslissen.

Bij artikel 1 dienen meerdere leden een amendement in, dat als volgt luidt:

« Dit artikel te vervangen als volgt :

« Artikel 52/2 van het koninklijk besluit nr. 308 van 31 maart 1936 houdende het Wetboek der successierechten, bevestigd bij de wet van 4 mei 1936 en gewijzigd bij artikel 6 van de wet van 14 augustus 1947, wordt opgeheven. »

Het amendement, evenals het aldus geamendeerde artikel, worden aangenomen bij eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

Bij artikel 2 dienen meerdere leden een amendement in, dat als volgt luidt:

« Dit artikel te vervangen als volgt :

« Artikel 132/2 van het koninklijk besluit nr. 64 van 30 november 1939 houdende het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, bevestigd bij de wet van 16 juni 1947 en gewijzigd door artikel 5 van de wet van 14 augustus 1947, wordt opgeheven. »

Het amendement, evenals het aldus geamendeerde artikel, worden aangenomen bij eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

L'ensemble de la proposition de loi ainsi amendée a été adopté à l'unanimité des 12 membres présents.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 15 membres présents.

Le Rapporteur,
R. GARCIA.

Le Président,
E. COOREMAN.

Het geamendeerde voorstel van wet wordt in zijn geheel aangenomen bij eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

Het verslag is goedgekeurd met eenparigheid van de 15 aanwezige leden.

De Rapporteur,
R. GARCIA.

De Voorzitter,
E. COOREMAN.

**TEXTE ADOPTE
PAR LA COMMISSION**

Article 1^{er}

L'article 52/2 de l'arrêté royal n° 308 du 31 mars 1936 établissant le Code des droits de succession, confirmé par la loi du 4 mai 1936 et modifié par l'article 6 de la loi du 14 août 1947, est abrogé.

Art. 2

L'article 132/2 de l'arrêté royal du 30 novembre 1939 contenant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, confirmé par la loi du 16 juin 1947 et modifié par l'article 5 de la loi du 14 août 1947, est abrogé.

**TEKST AANGENOMEN
DOOR DE COMMISSIE**

Artikel 1

Artikel 52/2 van het koninklijk besluit nr. 308 van 31 maart 1936 houdende het Wetboek der successie-rechten, bevestigd bij de wet van 4 mei 1936 en gewijzigd bij artikel 6 van de wet van 14 augustus 1947, wordt opgeheven.

Art. 2

Artikel 132/2 van het koninklijk besluit nr. 64 van 30 november 1939 houdende het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, bevestigd bij de wet van 16 juni 1947 en gewijzigd door artikel 5 van de wet van 14 augustus 1947, wordt opgeheven.