

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997 - 1998 (*)

5 FEBRUARI 1998

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van artikel 34, § 1, 1°,
van het Wetboek van de
inkomstenbelastingen 1992**

(Ingediend door de heer Rudy Demotte)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Artikel 34, § 1, 1°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 bepaalt onder meer welk aanslagstelsel op pensioenen, renten en als zodanig geldende toelagen moet worden toegepast. Dat artikel werd letterlijk overgenomen uit artikel 32*bis*, zoals dat - vóór de coördinatie van het Wetboek van de inkomstenbelastingen in 1992 - door artikel 19 van de wet van 5 januari 1976 werd ingevoegd.

Vóór de wet van 1976 werden de door het huidige artikel bedoelde toelagen niet of nauwelijks belast. In 1976 stelde de wetgever vast dat de begunstigden van die toelagen in een aantal gevallen beter af waren als zij op fiscaal vlak dergelijke toelagen bleven ontvangen in plaats van opnieuw hun beroepswerkzaamheid op te nemen. Gelet daarop besloot de wetgever de thans vigerende belastingregeling in te voeren en met name de uitkeringen - met toekenning van een belastingvermindering - als vervangingsinkomens of als pensioenen te belasten.

Verwijzend naar aan de personenbelasting onderworpen inkomsten, stelt artikel 34, § 1, 1°, van het

(*) Vierde zitting van de 49^{de} zittingsperiode

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997 - 1998 (*)

5 FÉVRIER 1998

PROPOSITION DE LOI

**visant à modifier l'article 34, § 1^{er}, 1°,
du Code des impôts sur
les revenus 1992**

(Déposée par M. Rudy Demotte)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 34, § 1^{er}, 1°, du Code des impôts sur les revenus 1992 détermine, entre autre chose, le régime fiscal à appliquer aux pensions, rentes et allocations qui en tiennent lieu. Cet article constitue la transcription de l'article 32*bis* tel qu'il existait avant la coordination du Code des impôts sur les revenus intervenue en 1992, article 32*bis* qui a été introduit par l'article 19 de la loi du 5 janvier 1976.

Antérieurement à la loi de 1976, les allocations visées par l'actuel article 34 ne subissaient guère, voire aucune imposition. En 1976, le législateur ayant constaté que, dans certains cas, les bénéficiaires de ces allocations avaient davantage intérêt à demeurer sur le plan fiscal tributaire de ces allocations plutôt que de réintégrer leur activité professionnelle, a décidé d'introduire le système de taxation que nous connaissons actuellement, à savoir l'imposition des allocations au titre de revenus de remplacement ou de pensions, avec octroi d'une réduction d'impôt.

L'article 34, § 1^{er}, 1°, du CIR 1992 considère comme revenus imposables à l'impôt des personnes physi-

(*) Quatrième session de la 49^{ème} législature

WIB 1992 het volgende: « Pensioenen, renten en als zodanig geldende toelagen omvatten, ongeacht de schuldenaar, de verkrijger of de benaming ervan en de wijze waarop ze worden vastgesteld en toegekend:

1° pensioenen en lijfrenten of tijdelijke renten, alsmede als zodanig geldende toelagen die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking hebben op een beroepswerkzaamheid en die het gehele of gedeeltelijke herstel van een bestendige derving van winst, bezoldigingen of baten uitmaken; ».

Op grond van die bepaling rees al spoedig de vraag hoe vergoedingen moesten worden belast van iemand die het slachtoffer van een blijvende arbeidsongeschiktheid is geworden en het slachtoffer daarbij geen beroepsinkomen derft.

1. Overzicht van de evolutie in de rechtspraak ter zake

Het Hof van Cassatie, dat aangezocht werd om zich over die kwestie uit te spreken, stelde in zijn arrest van 15 januari 1986 (Pas., 1986, I, 595) dat op grond van het (vroegere) artikel 32*bis* alleen als pensioenen of renten geldende toelagen belastbaar zijn die verband houden met een beroepsactiviteit of het herstel van een blijvende derving van winsten, bezoldigingen of baten uitmaken, en dat een vergoeding die wordt toegekend voor een blijvende arbeidsongeschiktheid zonder derving van loon, daar niet onder valt.

In casu ging het daarbij om een zogenaamde vergoeding van gemeen recht (die na een ongeval in de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer werd toegekend).

In twee opeenvolgende arresten van 15 mei 1987 (Pas., 1987, I, 1114) en van 13 januari 1989 (Pas., 1989, I, 519) was het Hof van Cassatie dan weer van oordeel dat op grond van de (vroegere) artikelen 20,5°, en 32*bis* WIB, vergoedingen die naar aanleiding van een door een arbeidsongeval veroorzaakte blijvende arbeidsongeschiktheid werden toegekend, belastbaar zijn, ook al heeft het slachtoffer daardoor *de facto* geen inkomensverlies geleden.

Ogenschoijnlijk wijzen beide beslissingen op een ommezwaai in de rechtspraak van het Hof van Cassatie en nochtans zal de latere jurisprudentie van de hoven van beroep en van het Hof van Cassatie pogen de tegenstrijdige zienswijzen die in deze drie arresten van het Hof van Cassatie tot uiting komen, met elkaar te verzoenen.

ques « les pensions, rentes et allocations en tenant lieu comprennent, quels qu'en soient le débiteur, le bénéficiaire, la qualification et les modalités de détermination et d'octroi :

1° les pensions et les rentes viagères ou temporaires, ainsi que les allocations en tenant lieu, qui se rattachent directement ou indirectement à une activité professionnelle ou qui constituent la réparation totale ou partielle d'une perte permanente de bénéfices, de rémunérations ou de profits; ».

Rapidement, sur base de cette disposition, s'est posée la question de savoir quel sort il convenait de réserver aux indemnités allouées à une victime en raison d'une incapacité de travail permanente lorsque la victime ne subit aucune perte de revenus professionnels.

1. Aperçu de l'évolution jurisprudentielle en la matière

Appelée à se prononcer sur cette question dans son arrêt du 15 janvier 1986 (Pas., 1986, I, 595), la Cour de cassation a considéré que sur base de l'article 32*bis* (ancien), sont seulement imposables les allocations tenant lieu de pensions ou de rentes qui se rattachent à une activité professionnelle ou qui constituent la réparation d'une perte permanente de bénéfices, de rémunérations ou de profits et que cela n'englobe pas l'indemnité allouée pour le dommage causé par une incapacité permanente sans qu'il y ait eu perte de rémunérations.

Il s'agissait en l'espèce d'une indemnité dite de droit commun (encourue dans la sphère de la vie privée de la victime).

Par contre, dans deux arrêts consécutifs du 15 mai 1987 (Pas., 1987, I, 1114) et du 13 janvier 1989 (Pas., 1989, I, 519), la Cour de cassation a estimé qu'en vertu des articles 20,5°, et 32*bis* (anciens) du CIR, sont imposables les indemnités accordées suite à une incapacité de travail permanente provoquée par un accident de travail, même si la victime n'a pas subi une perte effective de rémunérations.

Ces deux décisions apparaissent comme un revirement de la jurisprudence de la Cour de cassation, et pourtant, la jurisprudence ultérieure des cours d'appel et de la Cour de cassation vont tenter de concilier les divergences exprimées par la Cour de cassation dans ces 3 arrêts.

In zijn arrest van 20 november 1990 (R.G.F., 1991, nrs. 6/7, blz. 198), stelt het hof van beroep te Brussel het volgende: « De uitkeringen die, krachtens het gemeen recht, door de verzekeraar van de derde aansprakelijke betaald worden om een blijvende ongeschiktheid te compenseren, blijven onbelastbaar wanneer er geen inkomensderving geleden werd. Wat betreft de uitkeringen van gemeen recht heeft de wetgever zeker niet gewild dat men in eender welk aanslagstelsel van de inkomsten, elementen zou gaan belasten die noch het karakter van inkomsten, noch dat van inkomensvervangende bedragen hebben. »

In zijn consideransen bevestigt het Hof dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen:

1° toelagen voor het herstel van een blijvende derving van beroepsinkomsten, de zogenaamde vergoedingen van gemeen recht;

2° toelagen die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houden met een beroepsactiviteit, en dus op grond van de sociale wetgeving worden uitgekeerd en die, om belastbaar te zijn - in tegenstelling tot de uitkeringen van gemeen recht - niet noodzakelijk een inkomensverlies moeten compenseren.

Dit duidelijke onderscheid, dat de vorige beslissingen toeschrijven aan de door de wetgever tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 1976 geuite wil, zal door de latere rechtspraak in de praktijk zijn beslag krijgen.

Een andere belangrijke stap in de jurisprudentiële behandeling van die materie is het arrest van het Hof van Cassatie van 22 oktober 1992. Bij de motivering van dat arrest steunt het Hof in ruime mate op de vermoedelijke inhoud van de parlementaire voorbereiding van de wet van 1976

In casu ging het om een vergoeding voor blijvende arbeidsongeschiktheid die werd uitbetaald ten gevolge van een ongeval in de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer. In zijn arrest van 18 december 1991 (F.J.F., nr. 92/67, blz. 133) had het hof van beroep te Luik, als motivering om die vergoeding te belasten, geconstateerd dat er weliswaar geen inkomensverlies was (wat in principe belastingheffing uitsloot, gelet op het alternatieve standpunt dat het Hof van Cassatie in 1987 en in 1989 omtrent de belastingheffing op zogenaamde vergoedingen van gemeen recht had ingenomen), er toch beroepsmatig een indirect verband was (een noodzakelijke voorwaarde voor de belastingheffing op zogenaamde vergoedingen van gemeen recht), aangezien met de arbeidsongeschiktheid rekening gehouden was om de betrokkene een uitkering als gehandicapte toe te kennen.

La cour d'appel de Bruxelles a considéré dans son arrêt du 20 novembre 1990 (R.G.F., 1991, n^{os} 6/7, p.198) que « Les indemnités versées à l'accidenté par l'assureur du tiers responsable, en vertu du droit commun, pour réparer une incapacité permanente, demeurent non imposables lorsqu'il n'y a pas perte de revenus. En tout état de cause, en ce qui concerne les indemnités de droit commun, le législateur n'a certainement pas voulu que dans un système d'imposition de revenus, l'on arrive à imposer des éléments qui n'ont ni le caractère de revenus, ni celui de sommes se substituant à des revenus. ».

Dans ses attendus la cour d'appel entérine le clivage entre :

1° les indemnités qui réparent une perte permanente de revenus professionnels, soit les indemnités de droit commun;

2° les indemnités qui se rattachent directement ou indirectement à une activité professionnelle, soit les indemnités accordées en vertu de la législation sociale et qui, pour être imposables, ne doivent pas, à l'inverse des indemnités de droit commun, nécessairement réparer une perte de revenus.

Ce clivage que les décisions précédentes attribuent à la volonté manifestée par le législateur au cours des travaux préparatoires de la loi de 1976 sera consolidé par la pratique jurisprudentielle ultérieure.

Une autre étape importante dans le traitement jurisprudentiel de cette question est l'arrêt de la Cour de cassation du 22 octobre 1992, arrêt dans lequel la cour s'appuie largement sur le contenu supposé des travaux préparatoires de la loi de 1976 pour justifier sa décision.

En l'espèce, il s'agissait d'une indemnité pour incapacité permanente payée suite à un accident encouru dans sa sphère privée par la victime. La cour d'appel de Liège dans son arrêt du 18 décembre 1991 (F.J.F., n° 92/67, p.133) avait constaté pour en justifier l'imposition que s'il n'y avait pas eu perte de revenus (ce qui excluait en principe l'imposition vu la position alternative dégagée par la Cour de cassation en 1987 et 1989 pour la taxation des indemnités dites de droit commun), il existait cependant un rapport professionnel indirect (condition requise par la loi pour justifier l'imposition) car l'incapacité permanente de travail avait été prise en considération pour l'octroi d'allocations pour handicapés.

Het Hof van Cassatie heeft de uitspraak van het hof van beroep vernietigd op grond van de volgende middelen :

- 1° er is geen derving van inkomsten;
- 2° de uitkering die de aanvrager geniet is geen sociale toelage die hem zou zijn toegekend als vervangingsinkomen (die toelage is de enige waarop het criterium van het verband met de beroepsactiviteit betrekking heeft);
- 3° de uitkering is niet belastbaar.

Vooraf de volgende paragraaf verdient de aandacht :

«Overwegende dat uit de voorbereiding van de wet van 5 januari 1976 waarvan artikel 19 in het Wetboek van de Inkomstenbelastingen artikel 32*bis* heeft ingevoegd, blijkt dat de wetgever bij wege van die bepaling onder meer op de sociale toelagen, die “vervangingsinkomens » worden genoemd, belasting heeft willen heffen, omdat zij in de regel bedoeld zijn om derving van beroepsinkomsten te vergoeden; dat de toekenning ervan echter niet noodzakelijk afhangt van het bestaan van een werkelijke derving van beroepsinkomsten; dat in dat geval de toelage, zoals de rente ten gevolge van een arbeidsongeval, daarom niet minder belastbaar is, aangezien zij rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking heeft op een beroepswerkzaamheid. ».

2. Gevolgen

Indien een persoon het slachtoffer is van een ongeval in zijn privé-leven en daarbij een blijvende arbeidsongeschiktheid oploopt, zal de uitkering die hij naar aanleiding daarvan ontvangt slechts belastbaar zijn indien hij als gevolg van die ongeschiktheid een blijvend inkomensverlies lijdt.

Indien die persoon het slachtoffer is van hetzelfde ongeval op de weg naar en van het werk of op de werkplek zal de uitkering waarop hij aanspraak kan maken voor dezelfde schade belastbaar zijn, ook al lijdt hij geen inkomensverlies. Een en ander lijdt tot de paradox dat een wetgeving die vooruitstrevend moest zijn voor de werknemer zich tegen hem keert wanneer de belastingen worden berekend.

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 1976 en in het bijzonder van de artikelen 19 en 29 ervan blijkt echter geenszins dat zulks de wens van de wetgever was.

Uit die parlementaire voorbereiding blijkt hoogstens de wil om de mechanismen te harmoniseren inzake belasting van de sociale toelagen die de vervangingsinkomens zijn, dat wil zeggen van de uit-

La Cour de cassation va casser la décision de la cour d'appel en s'appuyant sur ce qui suit :

- 1° il n'y a pas de perte de revenus;
- 2° l'indemnité dont bénéficie le demandeur ne constitue pas une allocation sociale qui lui aurait été allouée à titre de revenu de remplacement (seule concernée par le critère du lien avec l'activité professionnelle);
- 3° l'indemnité n'est pas imposable.

Il convient de retenir plus particulièrement le passage suivant :

«[Par l'article 19 de la loi du 5 janvier 1976, introduisant l'article 32*bis*,] le législateur a voulu imposer notamment les allocations sociales dites «revenus de remplacement» parce qu'elles sont destinées en règle à compenser la perte de revenus professionnels; que leur octroi n'est pas nécessairement lié à l'existence d'une perte effective de revenus professionnels; que dans ce cas, l'allocation, telle la rente due suite à la suite d'un accident de travail n'en est pas moins imposable puisqu'elle se rattache directement ou indirectement à une activité professionnelle».

2. Conséquences

Si une personne est victime d'un accident dans la sphère de sa vie privée et qu'elle encourt de ce fait une incapacité permanente de travail, l'indemnité qu'elle perçoit en cette occasion ne sera imposable que si la victime a encouru, de par cette incapacité, une perte permanente de revenus.

Si la même personne est victime du même accident sur le chemin du travail ou sur le lieu de travail, l'indemnité à laquelle elle peut prétendre pour le même dommage sera imposable même s'il n'y a pas dans son chef une perte de revenus. On aboutit de la sorte au paradoxe qu'une législation à vocation progressiste pour un travailleur se retourne contre lui au moment de l'addition fiscale.

Ceci, alors que rien dans les travaux préparatoires de la loi de 1976, et plus particulièrement concernant les articles 19 et 29 de cette loi, ne laisse transparaître la manifestation d'une telle volonté dans le chef du législateur.

Tout au plus, peut-on y déceler la volonté d'harmoniser les mécanismes d'imposition des allocations sociales que constituent les revenus de remplacement c'est à dire des allocations qui se substituent aux re-

keringen die in de plaats komen van het beroepsinkomen om over het algemeen het verlies ervan goed te maken.

Naar onze mening is het verschil ook in strijd met (het vroegere) artikel 32*bis*, naar luid waarvan voor het belasten (en het niet-belasten) van de pensioenen, de renten en de als zodanig geldende toelagen geen rekening moest worden gehouden met de schuldenaar, de verkrijger, de benaming en de wijze van toekenning.

Wij zijn derhalve van oordeel dat het loutere feit dat een ongeval waarvan een persoon het slachtoffer is geworden en waardoor hij een blijvende arbeidsongeschiktheid heeft opgelopen onder de toepassings-sfeer van een sociale wetgeving valt, onvoldoende is om de belasting te rechtvaardigen van de uitkering die deze persoon geniet terwijl hij geen enkel inkomensverlies heeft geleden als gevolg van die ongeschiktheid. Een andere beslissing nemen houdt volgens ons in dat een discriminatie wordt ingevoerd ten aanzien van de personen die een rente of een uitkering naar gemeen recht genieten welke in dezelfde omstandigheden niet belastbaar zijn.

Wij zijn van mening dat het daadwerkelijk inkomensverlies als gevolg van de ongeschiktheid het hoofdcriterium moet zijn, ongeacht de omstandigheden die geleid hebben tot die ongeschiktheid. Die omstandigheden mogen niet, zoals nu het geval is, met zich brengen dat een uitkering belastbaar wordt verklaard die tot doel heeft een vermindering van de arbeidsgeschiktheid of het feit dat grotere inspanningen moeten worden gedaan, goed te maken terwijl er geen gevolgen zijn geweest voor de beroepsinkomsten van het slachtoffer.

Voor de werknemer is zijn geschiktheid een « kapitaal » : een andere beslissing nemen leidt er in sommige gevallen toe dat dit kapitaal wordt belast. Het potentieel zelf van het slachtoffer, waarvan een gedeelte vervangen is door de uitkering, zou worden weggenomen.

Gelet op het feit dat in ons belastingstelsel, met uitzondering van de successie- en schenkingsrechten, geen belasting bestaat op het materieel vermogen van de personen, lijkt het mij moeilijk te begrijpen dat in ons belastingrecht een bepaling wordt behouden die ertoe leidt dat het menselijk potentieel wordt belast.

Een andere, zij het in een stelsel waarin de inkomsten worden belast moeilijk te verdedigen, oplossing zou erin bestaan de uitkeringen naar gemeen recht als belastbaar te beschouwen, ook als er geen inkomensverlies is, aangezien er steeds een indirect verband bestaat met de beroepsactiviteit omdat de blijvende arbeidsongeschiktheid een invloed heeft op de inkomsten (vermindering van de economische ca-

venus professionnels pour, en règle générale, en compenser la perte.

Le clivage va, à notre sens, également à l'encontre du libellé de l'article 32*bis* (*ancien*), qui prévoyait que pour l'imposition (et la non imposition) des pensions, rentes et allocations en tenant lieu on ne devait pas tenir compte du débiteur, du bénéficiaire, de la qualification et des modalités d'octroi.

Dès lors, nous estimons que le simple fait que l'accident dont une personne a été victime, et qui est la cause dans son chef d'une incapacité de travail permanente, entre dans une sphère couverte par une législation sociale, est insuffisant pour justifier la taxation de l'indemnité qu'elle perçoit alors même qu'elle n'a, suite à cette incapacité, subi aucune perte de rémunérations. Décider autrement nous paraît introduire une discrimination par rapport aux personnes bénéficiaires d'une rente ou d'allocations de droit commun qui, dans les mêmes conditions, sont non imposables.

Le critère central doit être à notre sens la perte effective de revenus liée à l'incapacité, et ce quelles que soient les circonstances qui ont présidé à l'incapacité. Ces circonstances ne peuvent pas, comme c'est le cas actuellement, avoir pour effet de déclarer imposable une indemnité qui compense une diminution de la capacité de travail ou la nécessité d'efforts accrus alors qu'il n'y a pas de répercussion sur les revenus professionnels de la victime.

Décider autrement aboutit à, dans certains cas, imposer le « capital » que constitue pour le travailleur sa capacité. C'est le potentiel même de la victime dont une partie est remplacée par l'indemnité que l'on amputerait.

Enfin, alors que notre système fiscal ne connaît pas, à l'exception des droits de succession et de donation, d'impôt sur le patrimoine matériel des personnes, il m'apparaît difficile de concevoir le maintien dans notre droit fiscal d'une disposition qui a pour effet de taxer le potentiel humain.

Une solution alternative, quoique difficilement défendable dans un système fiscal où l'on impose les revenus, serait de considérer les indemnités de droit commun comme imposables, même s'il n'y a pas de perte de revenus, au motif qu'il y a toujours un lien indirect avec l'activité professionnelle car la permanence de l'incapacité professionnelle a un impact sur sa vie lucrative (réduction de capacité économique,

paciteit, verlies van de werkzekerheid, minder gunstige pensioenvoorwaarden, verergering van de handicap naargelang de leeftijd vordert enz.; zie Luik 4 november 1992, F.J.F., nr. 93/84, blz. 170).

perte de la stabilité d'emploi, conditions de pension moins favorables, aggravation du handicap l'âge avançant, etc.; voir Liège 4 novembre 1992, F.J.F., n° 93/84, p.170).

R. DEMOTTE

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 34, § 1, 1°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 worden de woorden « die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking hebben op een beroepswerkzaamheid » weggelaten.

1 december 1997

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 34, § 1^{er}, 1°, du Code des impôts sur les revenus 1992, les mots « qui se rattachent directement ou indirectement à une activité professionnelle » sont supprimés.

1^{er} décembre 1997

R. DEMOTTE
J. ARENS
