

Rolnummer 1417
Arrest nr. 100/99 van 15 september 1999

## ARREST

---

*In zake* : de prejudiciële vragen over artikel 11, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, gesteld door het Arbeidshof te Luik.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts, R. Henneuse en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen*

Bij arrest van 8 september 1998 in zake M. Safin tegen de «Caisse wallonne d'assurances sociales des classes moyennes», waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 17 september 1998, heeft het Arbeidshof te Luik de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Bestaat er een objectieve en redelijke verantwoording voor het verschil in behandeling tussen de loontrekkenden en ambtenaren, enerzijds, en de zelfstandigen, anderzijds, in die zin dat de loontrekkenden en ambtenaren iedere maand het voorwerp uitmaken van afhoudingen op hun inkomsten ten bate van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, berekend op basis van de belastbare inkomsten die zij hebben verdiend tijdens dezelfde maand, terwijl de sociale bijdragen die door de zelfstandigen voor een welbepaald jaar verschuldigd zijn, worden berekend, krachtens artikel 11, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967, op basis van de beroepsinkomsten die betrekking hebben op het aanslagjaar waarvan het jaartal verwijst naar het tweede kalenderjaar dat onmiddellijk datgene voorafgaat waarvoor de bijdragen verschuldigd zijn, zonder dat in enige bepaling is voorzien voor de uitzonderlijke gevallen waarin een aanzienlijke inkomstendaling wordt vastgesteld tussen het referentiejaar voor de berekening van de sociale bijdragen en het jaar van opeisbaarheid van die bijdragen, zodat de loontrekkenden of ambtenaren zich nooit in een situatie kunnen bevinden die de situatie van een zelfstandige kan zijn, die namelijk erin bestaat dat hij tijdens een bepaald jaar een bedrag aan sociale bijdragen verschuldigd is dat dermate onevenredig is ten opzichte van de bedragen van de belastbare inkomsten ontvangen tijdens datzelfde jaar, dat hij, om in zijn levensonderhoud te voorzien, slechts nog over middelen kan beschikken die veel lager zijn dan het bestaansminimum, en die erin bestaat dat hij aan het einde van zijn loopbaan bijdragen verschuldigd is die niet in verband staan met de verkregen inkomsten ?

Schendt artikel 11, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967, onder die omstandigheden, het gelijkheidsbeginsel waarin de artikelen 10 en 11 van de Grondwet voorzien ? »

2. « Bestaat er een objectieve en redelijke verantwoording voor het verschil in behandeling tussen een zelfstandige wiens inkomsten in de loop van de eerste drie activiteitsjaren aanzienlijk dalen, en een zelfstandige wiens inkomsten na zijn eerste drie activiteitsjaren aanzienlijk dalen, in die zin dat voor eerstgenoemde de in de loop van de eerste drie activiteitsjaren betaalde bijdragen zullen worden geregulariseerd op basis van de in die eerste drie jaren daadwerkelijk ontvangen inkomsten en dat hem het verschil zal worden terugbetaald tussen het bedrag van de voorlopige bijdragen en de bedragen van de sociale bijdragen berekend op basis van de reële inkomsten, terwijl laatstgenoemde definitieve bijdragen zal betalen op basis van fictieve inkomsten en zijn bijdragen nooit geregulariseerd zal zien op basis van de tijdens die jaren daadwerkelijk ontvangen inkomsten en bijgevolg nooit de terugbetaling van het te veel betaalde bedrag zal ontvangen ?

Schendt artikel 11, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967, onder die omstandigheden, het gelijkheidsbeginsel waarin de artikelen 10 en 11 van de Grondwet voorzien ? »

3. « Bestaat er een objectieve en redelijke verantwoording voor het verschil in behandeling tussen een zelfstandige die, in de loop van zijn carrière, inkomsten ontvangt waarvan de omvang ieder jaar dezelfde is, en een zelfstandige die, in de loop van een even lange carrière, evenveel inkomsten ontvangt maar waarvan de omvang van jaar tot jaar schommelt, in die zin dat zij bij gelijke inkomsten uiteindelijk over hun gehele loopbaan niet dezelfde bedragen aan sociale bijdragen zullen betalen, bij ontstentenis van een procédé van regularisatie met verwijzing naar de reële inkomsten ?

Schendt artikel 11, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967, onder die omstandigheden, het gelijkheidsbeginsel waarin de artikelen 10 en 11 van de Grondwet voorzien ? »

## II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

M. Safin, die aangesloten is bij de « Caisse wallonne d'assurances sociales des classes moyennes », is door die kas voor de Arbeidsrechtbank te Luik gedaagd om hem te laten veroordelen tot het betalen van achterstallige bijdragen verschuldigd krachtens de wetgeving betreffende het sociaal statuut der zelfstandigen. Bij een vonnis van 24 november 1997 heeft de Rechtbank de vordering ingewilligd.

M. Safin heeft tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld voor het Arbeidshof te Luik, waarin hij hoofdzakelijk aanvoerde dat zijn inkomsten als zelfstandige gedurende de jaren van opeisbaarheid van de bijdragen zijn gedaald, zodat hij gedurende die jaren verhoudingsgewijs hogere bijdragen heeft moeten betalen.

Bij zijn arrest van 8 september 1998 heeft het Arbeidshof de drie hierboven vermelde prejudiciële vragen gesteld.

## III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 17 september 1998 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 8 oktober 1998 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 oktober 1998.

Memories zijn ingediend door :

- M. Safin, wonende te 4000 Luik, avenue de l'Observatoire 82/A, bij op 20 november 1998 ter post aangetekende brief;

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 20 november 1998 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 11 december 1998 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 21 december 1998 heeft de voorzitter in functie, op verzoek van M. Safin, de termijn voor het indienen van een memorie van antwoord verlengd met vijftien dagen.

Van die beschikking is kennisgegeven aan M. Safin bij op 22 december 1998 ter post aangetekende brief.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Ministerraad, bij op 8 januari 1999 ter post aangetekende brief;
- M. Safin, bij op 22 januari 1999 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 24 februari 1999 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 17 september 1999.

Bij beschikking van 5 mei 1999 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 9 juni 1999.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 6 mei 1999 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 8 juni 1999 heeft voorzitter M. Melchior de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Op de openbare terechtzitting van 9 juni 1999 :

- zijn verschenen :
- . Mr. P. Pichault, advocaat bij de balie te Luik, voor M. Safin;
- . Mr. J. Van Drooghenbroeck, advocaat bij de balie te Nijvel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en G. De Baets verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

#### IV. *In rechte*

- A -

*Wat de eerste prejudiciële vraag betreft (het verschil tussen de zelfstandigen, enerzijds, en de loontrekkenden en de ambtenaren, anderzijds)*

A.1.1. De appellant voor het Arbeidshof - hierna « de appellant » - wijst erop dat krachtens artikel 11, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, de inkomsten van het derde kalenderjaar dat voorafgaat aan het jaar waarin de bijdragen verschuldigd zijn de berekeningsbasis vormen waarop zij zijn vastgesteld. In het begin van de bezigheid wordt voorzien in een regeling van voorlopige bijdragen en regularisatie, bij artikel 38 van het koninklijk besluit van 19 december 1967 houdende algemeen reglement in uitvoering van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen. In geen enkele regeling wordt echter rekening gehouden met het geval waarin een belangrijke daling van de inkomsten wordt vastgesteld tussen het referentiejaar en het jaar waarin de bijdragen verschuldigd zijn, wat, zoals in het geval van de betrokkene, ertoe kan leiden dat hij bijdragen moet betalen die verhoudingsgewijs zeer hoog zijn ten opzichte van zijn inkomsten tijdens het jaar van opeisbaarheid, die niet zullen worden geregulariseerd en die bovendien tijdens de latere jaren niet zullen worden gevolgd door een daling van de bijdragen indien de bijdrageplichtige zijn activiteiten beëindigt. Dat kan bovendien, in geval van onvermogen tot betalen, leiden tot aanzienlijke vermeerderingen en tot de opschorting van de sociale uitkeringen.

In tegenstelling met de loontrekkende en de ambtenaar, betaalt de zelfstandige dus geen bijdrage die gebaseerd is op zijn inkomsten van het jaar tijdens hetwelk de bijdrage wordt geïnd.

A.1.2. Volgens de appelland wordt dat verschil niet verantwoord door de omstandigheid dat de inkomsten van de zelfstandigen, in tegenstelling met die van de loontrekkenden en de ambtenaren, in de praktijk pas kunnen worden vastgesteld na de berekening van de grondslag, dus meer dan een jaar na de verwerving van de inkomsten. Het is immers mogelijk het voor de eerste drie jaren voorgeschreven systeem van voorlopige inning van de bijdragen te veralgemenen naar het geheel van de activiteitsperiode, gevolgd door een regularisering die het mogelijk zou maken het bedrag van de bijdragen te doen overeenstemmen met het werkelijke niveau van de ontvangen inkomsten; de voorlopige inning zou kunnen gebeuren op grond van het laatste bekende inkomen. Dat zou een objectief, voorzienbaar systeem invoeren, dat aldus de rechtszekerheid zou waarborgen, verbonden met het fiscaal recht, en het bedrag van de bijdragen zou steeds hetzelfde percentage van de inkomsten vertegenwoordigen. Het zou geen enkel wisselvallig of overdreven moeilijk karakter op administratief vlak hebben. Buiten de beginperiode van de activiteit zijn thans immers regularisaties mogelijk in geval van fiscale geschillen (artikel 34 van het koninklijk besluit van 19 december 1967) en in geval van te late mededeling van het bedrag van de inkomsten door de fiscus.

Een dergelijk systeem, dat het begrotingsevenwicht van de sociale zekerheid niet in gevaar zou brengen, is trouwens ingevoerd in het Groothertogdom Luxemburg, waar de bijdrage voorlopig wordt berekend op basis van het laatste bekende inkomen en vervolgens wordt geregulariseerd op grond van het werkelijke inkomen, en in Frankrijk, waar ook een mechanisme van voorlopige bijdrage bestaat, dat vervolgens wordt aangepast en ten slotte geregulariseerd, en zulks op grond van de werkelijke inkomsten, en dat het ook mogelijk maakt zijn toevlucht te nemen tot een forfaitaire belastinggrondslag ingeval wordt vastgesteld dat de inkomsten lager liggen dan die waarop de bijdrage normaal wordt berekend. Het zou zelfs een effect van fiscale aanmoediging hebben en het zou het aantal geschillen verminderen.

De loontrekkenden en de ambtenaren kunnen niet, zoals de appelland, terechtkomen in de situatie van zelfstandigen, van wie de bijdragen in verhouding blijven met de vroegere inkomsten, niettegenstaande de daling van de inkomsten van het lopende jaar.

Zelfs mocht men beweren dat de zelfstandige reserves dient aan te leggen op grond van de verworven inkomsten om, drie jaar later, evenredige bijdragen te betalen, toch neemt zulks niet weg dat, in tegenstelling met de loontrekkenden en de ambtenaren, de zelfstandige wiens inkomsten dalen, tegelijkertijd de bijdragen voor het lopende jaar zal moeten betalen, maar ook zal moeten voorzien in reserves voor de volgende jaren.

A.1.3. De situatie van die categorieën van werknemers is volgens de appelland in dat opzicht vergelijkbaar, vermits het in de beide stelsels erop aankomt te voorzien in een wijze van berekening van de bijdragen op grond van de werkelijk geïnde inkomsten. Fiscaal gezien worden de werknemers van elk van die categorieën op een identieke manier behandeld wat de vaststelling van de belasting betreft op basis van de werkelijk verworven inkomsten, zelfs al kan het systeem van voorafgaande inning (de roerende voorheffing of de voorafbetaling) in sommige opzichten verschillen.

A.1.4. De omstandigheid dat de sociale verzekeringskassen de verplichting hebben hun leden in te lichten over de eigenschappen van het systeem, en met name over de noodzaak om reserves aan te leggen, corrigeert volgens de appelland het discriminerend karakter van het stelsel niet. Vermits de reserve fiscaal niet kan worden afgetrokken, zal zij worden belast en het residuaire bedrag zal onvoldoende zijn om de latere bijdragen te betalen.

Ook de mogelijkheid om een vrijstelling van de bijdragen te vragen, levert evenmin de beoogde correctie op : de bevoegde commissie beschikt immers over een discretionaire bevoegdheid zonder hoger beroep en zij doet pas uitspraak binnen een termijn van minimum twee jaar na het indienen van de aanvraag.

De correctie van de bijdrage in geval van fiscale betwisting, waarin de wetgeving voorziet, beoogt niet het geval van een niet op fiscaal vlak betwiste variatie van inkomsten.

Tot slot heeft de door artikel 37 van het koninklijk besluit van 19 december 1967 geopende mogelijkheid om op een verminderde manier bij te dragen, slechts betrekking op een beperkte categorie van personen.

A.2.1. De Ministerraad begint zijn argumentatie met te beweren dat de loontrekkenden en de ambtenaren niet vergelijkbaar zijn met de zelfstandigen. De socialezekerheidsstelsels voor de laatstgenoemden zijn pas na die van de loontrekkenden tot stand gebracht, en met verschillende financieringswijzen, structuren en uitkeringen.

De specifieke kenmerken die eigen zijn aan het verwerven van inkomsten zijn fundamenteel verschillend : het bedrag ervan wordt bij de zelfstandigen vastgesteld op grond van veranderlijke winsten die door hun beroepsactiviteit worden opgeleverd, en kan pas worden vastgesteld lang na het einde van het kalenderjaar waarin de inkomsten worden geïnd, na de aangifte in de personenbelasting, de eventuele belastingcontrole, de inkohiering en de mededeling van de gegevens aan het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (R.S.V.Z.) De wedde van de loontrekkende is bekend vóór de inning van de bijdrage en zij wordt uitbetaald door één enkele schuldenaar, wat de wettelijke inhouding mogelijk maakt naar de mate van de uitbetaling van de wedde.

De beroepsactiviteit van de zelfstandige is bovendien gegrond op een autonomie inzake beheer en organisatie en op de verantwoordelijkheid, die onder meer inhouden dat het hem toekomt te voorzien in de bedragen die nodig zijn voor de latere betaling van de socialezekerheidsbijdragen.

De vergelijking met de ambtenaren is, volgens de Ministerraad, nog minder pertinent. Hun rechtstoestanden zijn erg uiteenlopend en enkel voor de gezondheidszorg ressorteren zij onder de sociale zekerheid; de andere sociale waarborgen maken integraal deel uit van hun statuut.

A.2.2. Subsidiair beweert de Ministerraad dat het verschil in berekening van de bijdragen tussen de zelfstandigen en de loontrekkenden objectief en redelijk verantwoord is en dat het niet onevenredig is.

Het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 is aangenomen om het toepassingsgebied van de socialezekerheidsstelsels van de zelfstandigen te unificeren, om de berekeningswijze en de inning van de bijdragen eenvormig te maken, uitgedrukt in een percentage van de bedrijfsinkomsten, en om de administratieve structuren te vereenvoudigen.

Wat de berekeningsbasis voor de bijdragen betreft, was de doelstelling niet de geraamde of waarschijnlijke inkomsten in aanmerking te nemen, maar wel een stabiele basis die beantwoordt aan het streven naar rechtszekerheid. Het in aanmerking genomen criterium is vastgesteld op grond van het fiscaal recht : het gaat om de inkomsten na de nettobepaling ervan als belastbare inkomsten, wat het verstrijken van een zekere tijd noodzakelijk maakte om het de fiscus mogelijk te maken de gegevens aan het R.S.V.Z. te bezorgen.

De doelstelling van begrotingsevenwicht maakte een vaststelling en een inning van de financieringsbronnen op een bekende, onbetwistbare en definitief vastgestelde basis noodzakelijk. Elk ander recuperatiemechanisme zou illusoir zijn, het zou veel administratief werk met zich meebrengen en een groot verlies aan kansen om in de loop van het inkomstenjaar niet betaalde sommen te recupereren.

A.2.3. De Ministerraad vervolgt zijn argumentatie met te stellen dat men de Belgische regeling niet mag vergelijken met die van het Groothertogdom Luxemburg. Het Luxemburgse systeem doet bijvoorbeeld een beroep op het forfait voor de berekening van de bijdragen van de loontrekkenden, de vrije beroepen worden ondergebracht bij het stelsel van de loontrekkenden, het neemt in de berekeningsbasis inkomsten op die niet uit een arbeidsovereenkomst voortvloeien en de gedekte risico's zijn beperkt tot de ziekte-, pensioen- en ongevallenverzekering. De solidariteit kent er grenzen die in België niet gewenst zijn. De betrokkenen dragen bijvoorbeeld bij op basis van het laatste bekende inkomen, zij kunnen de verandering van de berekeningsbasis vragen in geval van wijziging ervan nadat zij is vastgesteld, maar er is geen verplichting om bijkomend bij te dragen in geval van stijging van de inkomsten, wat in de ogen van het Belgische recht op een onaanvaardbare manier het begrip solidariteit bezwaart dat gegrond is op de draagkracht van eenieder. Bovendien bestaan in het belastingstelsel van het Groothertogdom mechanismen van forfaits, vrijstellingen of verminderingen van belastingen die het fundamenteel onderscheiden van het Belgische systeem. Een nieuwe Luxemburgse wet, die op 1 januari 1999 in werking is getreden, beoogt trouwens de berekening van de bijdragen te gronden op een beter beeld van het werkelijke inkomen van de zelfstandige.

Het veralgemeende systeem van regularisering zou vorderingen tot bijkomende betalingen inhouden op betrekkelijk onvoorzienbare ogenblikken, die veeleer in eenmaal dan in vier kwartalen moeten worden gedaan en het zou op het einde van de loopbaan leiden tot het vorderen van supplementen op een ogenblik waarop de betrokkene niet meer actief is of gepensioneerd is, wat een breuk zou betekenen in de solidariteit die in België tussen de actieven en de niet-actieven gewenst is. Bovendien zouden parallel uitkeringen worden gedaan zonder zekerheid wat de inachtneming van de voorwaarden inzake verzekeraarbaarheid betreft.

Tot slot zouden, nog steeds volgens de Ministerraad, de regularisaties geen oplossing bieden voor de kritiek van de appellant ten aanzien van de kloof tussen de inkomsten van een jaar en het bedrag van de bijdrage die gedurende datzelfde jaar is betaald wanneer een aanvulling voor een voorgaande jaar, dat meer inkomsten heeft opgeleverd, wordt gevorderd.

*Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag (het verschil tussen de zelfstandigen wier inkomsten bij het begin van hun activiteit dalen en de zelfstandigen wier inkomsten dalen na het begin van hun activiteit)*

A.3.1. Bestaat er weliswaar een regularisatie van de bijdragen van de zelfstandigen bij de aanvatting van hun activiteit, in een dergelijk systeem is niet voorzien gedurende en op het ogenblik van de stopzetting van de beroepsactiviteit. Volgens de appellant bestaat er derhalve een niet verantwoord verschil in behandeling tussen de zelfstandige wiens inkomsten bij de aanvatting van de activiteit dalen en wiens bijdragen dienovereenkomstig worden geregulariseerd, en de zelfstandige wiens inkomsten later dalen en wiens bijdragen niet worden geregulariseerd.

De berekeningsbasis voor de bijdragen, namelijk de inkomsten van het derde jaar dat voorafgaat aan het jaar van de betaling ervan, wordt bovendien gewijzigd door de toevoeging van berekeningen van index en van « brutering ». Die bestaat erin aan de belastbare inkomsten de theoretische bijdrage op diezelfde inkomsten toe te voegen. Het systeem bestaat er evenwel in de belastbare inkomsten te verhogen met een coëfficiënt in plaats van het werkelijke bedrag van de bijdrage in aanmerking te nemen, wat vervalsingen veroorzaakt bij de vaststelling van het bedrag van de bijdragen, met name in geval van een sterke variatie van de inkomsten van het ene tot het andere jaar.

Indien een zelfstandige beslist zijn werkzaamheden gedurende een kwartaal stop te zetten, zal hij voor die periode geen bijdrage moeten betalen, terwijl de zelfstandige die blijft voortwerken niet alleen bijdragen zal moeten betalen maar bovendien zal moeten betalen op basis van vroegere hogere inkomsten.

De toevalligheden van het Belgisch fiscaal stelsel kunnen geen verantwoording bieden voor het in aanmerking nemen van het tijdsverschil tussen het verwerven van de inkomsten en de betaling van de bijdragen : het systeem van regularisering van de bijdragen zou voor de andere jaren in werking kunnen worden gesteld.

A.3.2.1. Voorafgaandelijk stelt de Ministerraad dat artikel 11, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967, dat het onderwerp van de prejudiciële vraag vormt, op zich geen enkel onderscheid invoert tussen de zelfstandigen die hun inkomsten zien dalen, naar gelang van de periode waarin die daling zich voordoet. Het zijn de uitvoeringsmaatregelen, genomen door het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 ter uitvoering van paragraaf 4, en niet van paragraaf 2 die het voorwerp uitmaakt van de prejudiciële vraag, van dat artikel 11, die een bijkomende afwijkingsmogelijkheid invoeren om vast te stellen « hoe de bijdragen worden berekend bij aanvang of hervatting van de beroepsactiviteit ».

A.3.2.2. Al bestaat er een verschil tussen de zelfstandigen wier inkomsten dalen bij aanvang van de beroepsactiviteit en degenen wier inkomsten later dalen, toch belet zulks niet, volgens de Ministerraad, dat zowel de enen als de anderen definitieve bijdragen zullen betalen op basis van vooraf ontvangen werkelijke inkomsten, volgens een systeem waarvan het verantwoord en redelijk karakter hierboven werd aangetoond.

Het systeem van regularisatie bij de aanvang van de beroepsactiviteit is het enige dat het mogelijk maakt een beroep te doen op de werkelijke draagkracht, zolang er geen refertejaar is. De zelfstandige dient zijn eigen begroting te organiseren en blijkt te geven van vooruitziendheid in dat opzicht. De sociale verzekeringskassen hebben trouwens een informatieplicht ten aanzien van hun leden in dat verband, zoals voorgeschreven bij artikel 41bis van het koninklijk besluit van 19 december 1967.

Door zich te baseren op de inkomsten die drie jaar eerder werden ontvangen, wordt een beroep gedaan op de werkelijke draagkracht op dat moment.

A.3.2.3. De Ministerraad vervolgt met een uiteenzetting van de corrigerende en bijkomende maatregelen die de uitzonderlijke ongewenste effecten van het stelsel verzachten : de mogelijkheid om een vrijstelling van bijdragen te vragen, de aanpassing van de berekeningsbasis in geval van fiscale betwisting op grond van het bedrag dat door de betrokkene wordt aanvaard, mits een eventuele latere regularisering, en de gelijkschakeling met de regeling voor de zelfstandigen die hun activiteit als bijberoep uitoefenen, en die op een verlaagde basis kunnen bijdragen.

Bovendien wordt, vanaf de activiteitsjaren als zelfstandige te beginnen op 1 januari 1985, een evenredige band vastgesteld tussen het bedrag van de bijdragen, gebaseerd op de inkomsten, en dat van het rust- en overlevingspensioen.

*Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag (het verschil tussen de zelfstandigen wier inkomsten constant zijn en de zelfstandigen wier inkomsten, met een gelijk totaal bedrag, schommelen)*

A.4.1. De appelland legt in zijn dossier stukken neer waarin de bijdragen worden vergeleken die moeten worden betaald door zelfstandigen die over het geheel van hun loopbaan over gelijke inkomsten beschikken, maar die in de loop van die carrière verschillend gespreid zijn. Daaruit volgt dat het totaal bedrag van de bijdragen van het ene tot het andere geval zal verschillen, niettegenstaande de gelijke totale inkomsten. De appelland ziet geen verantwoording voor dat verschil. De oorzaak van dat verschil, dat nog wordt versterkt door de « brutering » van de basisinkomsten, is de wijze waarop de bijdragen worden berekend ten opzichte van de vroegere inkomsten.

In tegenstelling met de loontrekkenden en de ambtenaren betalen de zelfstandigen geen bijdrage die overeenstemt met de werkelijke inkomsten van de laatste drie loopbaanjaren; de bijdragen worden immers berekend op grond van de inkomsten van het derde voorafgaande jaar, zonder regularisatie.

Enkel een systeem van voorlopige betaling, aangevuld door een latere regularisatie, zou volgens de appelland de aangeklaagde effecten vermijden.

A.4.2. Na te hebben gewezen op het louter theoretisch karakter van de vraag, waarin het evenwicht van het systeem in het geding wordt gebracht, stelt de Ministerraad vast dat het systeem wel degelijk beoogt de bijdragen op een proportionele manier te innen op basis van de werkelijke inkomsten, zelfs indien in correctiemechanismen is voorzien, zoals het invoeren van een bijdragebasis gegrond op een wettelijk minimuminkomen (152.777 frank) dat beantwoordt aan het door de wetgever gewenste solidariteitsmechanisme of op een maximale bijdrage (1.084.036 frank) bestemd om een geloofwaardige solidariteit tot stand te brengen die in werking kan worden gesteld.

Het geval van de zelfstandige die gedurende zijn gehele loopbaan constante inkomsten heeft, waarop de appelland zijn stelling baseert, bestaat volgens de Ministerraad niet, behoudens indien het gaat om «valse zelfstandigen ». Het is juist de veranderlijkheid van de inkomsten die de wetgever ertoe heeft gebracht het betwiste systeem in te voeren.

In een repartitiestelsel dat gegrond is op de solidariteit, is er geen verband tussen het niveau van de bijdragen en dat van de uitkeringen, in tegenstelling met het kapitalisatiestelsel; dat geldt evenzeer voor de loontrekkenden en de ambtenaren.

Enkel de laatste drie loopbaanjaren worden niet in aanmerking genomen om de sociale bijdragen te berekenen. Dat enige marginale probleem wordt gecompenseerd door de correcties die hierboven door de Ministerraad zijn geciteerd en het belang ervan is miniem in het licht van de grote zorg om het begrotingsevenwicht van het sociaal statuut van de zelfstandigen in stand te houden.

Het Arbitragehof is het er trouwens mee eens dat in de sociale zekerheid en in het fiscaal recht benaderende en vereenvoudigende maatregelen worden aangenomen. Te dezen is het niet mogelijk te voorzien in een volledige overeenstemming tussen het bedrag van de inkomsten en dat van de bijdragen. Voor de laatste drie jaren kon de wetgever enkel het gebruik toestaan van een algemene en met de werkelijke inkomsten evenredige formule die voor die periode noodzakelijkerwijze, in de grensgevallen, benaderend en vereenvoudigend is. De foutmarge kan maximaal betrekking hebben op  $3/45^{\text{sten}}$  voor een man en  $3/41^{\text{sten}}$  voor een vrouw, wat niet onevenredig is met het beoogde doel.



- B -

B.1. Het aan de verwijzende rechter voorgelegde geschil heeft betrekking op de sociale bijdragen die verschuldigd zijn door een zelfstandige voor een periode die zich uitstrekt van het tweede kwartaal 1992 tot het vierde kwartaal 1995. Artikel 11 van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen dient dus te worden onderzocht zoals het is gewijzigd bij de wetten van 6 februari 1976, 30 december 1988 en 26 juni 1992, zonder rekening te houden met de latere wijzigingen, met uitzondering van de louter formele wijzigingen die zijn aangebracht door de wet van 30 maart 1994. Dat artikel 11 bepaalt :

« § 1. De bijdragen van de onderworpenen worden uitgedrukt in een percentage van de bedrijfsinkomsten.

§ 2. Onder bedrijfsinkomsten in de zin van § 1 dient te worden verstaan de brutoberoepsinkomsten, verminderd met de beroepskosten en eventueel met de beroepsverliezen vastgesteld overeenkomstig de wetgeving betreffende de inkomstenbelasting, die de onderworpenen als zelfstandige heeft genoten, vermeerderd volgens de modaliteiten bepaald door de Koning, met het bedrag van de bijdragen bedoeld in de artikelen 12 en 13.

De winsten en baten bedoeld in artikel 23, § 1, 3°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, die betrekking hebben op een voorheen door de onderworpenen uitgeoefende bezigheid, worden beschouwd als bedrijfsinkomsten in de zin van het voorgaande lid en worden geacht te behoren tot het aanslagjaar waarin zij worden belast. [...]

De berekening van de voor een bepaald jaar verschuldigde bijdrage geschiedt op basis van de bedrijfsinkomsten in de zin van de vorige leden, die betrekking hebben op het aanslagjaar waarvan het jaartal verwijst naar het tweede kalenderjaar dat onmiddellijk datgene voorafgaat waarvoor de bijdragen verschuldigd zijn.

[...] »

De prejudiciële vragen hebben enkel betrekking op artikel 11, § 2, derde lid.

*Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag*

B.2.1. De verwijzende rechter ondervraagt het Hof over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 11, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 in zoverre, anders dan de loontrekkenden en de ambtenaren, de zelfstandigen tot het stelsel van de sociale zekerheid moeten bijdragen, niet op basis van de inkomsten van het lopende jaar, maar op basis van het derde voorafgaande jaar, wat tot gevolg kan hebben, in geval van daling van de inkomsten tussen het jaar van de verwerving ervan en het jaar waarin de bijdragen verschuldigd zijn, dat er een onevenredigheid ontstaat tussen de bijdragelast en de inkomsten van het lopende jaar. Dat kan zelfs tot gevolg hebben dat de zelfstandige slechts over een inkomen beschikt dat lager ligt dan het bestaansminimum. Op het einde van de loopbaan is er geen verband tussen de bijdragen en de verworven inkomsten.

B.2.2. Er bestaan fundamentele verschillen tussen de zelfstandigen, enerzijds, en de loontrekkenden en de ambtenaren, anderzijds, inzake de socialezekerheidsstelsels die op hen van toepassing zijn. Op grond van die verschillen is het niet mogelijk die categorieën van werknemers in alle opzichten te vergelijken. Niettemin nemen zowel de enen als de anderen deel aan de financiering van het socialezekerheidsstelsel dat op hen van toepassing is, door middel van bijdragen die volgens verschillende werkwijzen worden geïnd maar die als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat ze worden berekend op grond van hun beroepsinkomsten. In dat opzicht kunnen zij worden geacht vergelijkbaar te zijn.

B.2.3. Het in de prejudiciële vraag beschreven verschil wordt, met betrekking tot de zelfstandigen, verklaard door het feit dat, verbonden met het statuut zelf van die sociale categorie, hun inkomsten van diverse oorsprong zijn, dat het totale bedrag van de brutoberoepsinkomsten, na aftrek van de beroepskosten en, in voorkomend geval, van de beroepsverliezen, pas kan worden vastgesteld na het jaar waarin die ontvangsten worden geïnd, dat die gegevens vervolgens moeten worden aangegeven bij de Administratie der directe belastingen en erdoor worden gecontroleerd alvorens te worden doorgegeven aan het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (R.S.V.Z.), dat zich ten slotte in verbinding stelt met de sociale verzekeringskassen met het oog op de vaststelling van de vorderingen tot betaling van de bijdragen. Bij de loontrekkenden en de ambtenaren daarentegen is het bedrag van de beroepsinkomsten noodzakelijkerwijze bekend op het

ogenblik van de vaststelling van de bijdragen. Het verschil in de berekeningswijzen van de bijdragen berust dus op een objectief criterium.

B.2.4. Het is juist dat het systeem van de berekening van de bijdragen op een zodanige manier zou kunnen worden georganiseerd dat, gedurende het jaar van de inning van de inkomsten, voorlopige bijdragen zouden worden vastgesteld die worden gevolgd door een regularisatie op grond van de werkelijk ontvangen inkomsten.

Uit het verslag aan de Koning dat aan het koninklijk besluit nr. 38 voorafgaat, blijkt evenwel dat de nagestreefde doelstellingen erin bestonden, door een grondige rationalisatie, te zoeken naar een gezonde financiële basis en een einde te maken aan de verschillen in de wijze waarop de bijdragen in de drie sectoren, namelijk pensioen, kinderbijslag, verzekering voor geneeskundige verzorging worden berekend, en dientengevolge de administratieve kosten die zeer hoog waren te verminderen, terwijl elke besparing op dat vlak een proportionele verhoging van de toegekende voordelen mogelijk zou maken (*Belgisch Staatsblad* van 29 juli 1967, pp. 8071 en 8072).

B.2.5. De bij artikel 11, § 2, derde lid, georganiseerde berekeningswijze is in verhouding met die doelstellingen. Om te vermijden, onder meer met het oog op administratieve vereenvoudiging, dat in verschillende stadia zou moeten worden overgegaan tot de inning van de bijdragen en om het stelsel in de mogelijkheid te stellen over voldoende inkomsten te beschikken die noodzakelijk zijn voor de te verwachten uitkeringen, vermocht de wetgever te oordelen dat het noodzakelijk was een mechanisme in te voeren waarmee door middel van slechts één operatie zou worden overgegaan tot de berekening en de inning van de bijdragen, op een stabiele en definitieve basis, en niet door middel van een systeem van voorlopige betalingen gevolgd door latere regularisaties. Het Hof merkt trouwens op dat het laatstvermelde systeem, in zoverre het kan leiden tot aanvullende bijdragen, eveneens kan uitmonden, zoals het systeem dat het voorwerp uitmaakt van de prejudiciële vraag, in de betaling van belangrijke bijdragen gedurende een jaar tijdens hetwelk de inkomsten zouden zijn gedaald.

B.2.6. Heeft de wetgever bij artikel 11, § 4, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967, gewijzigd bij de wet van 9 juni 1970, weliswaar toegestaan dat een bijzondere regeling tot stand zou worden gebracht voor de aanvang en de hervatting van de beroepsactiviteit,

zoals die is opgevat in de artikelen 38 en volgende van het koninklijk uitvoeringsbesluit van 19 december 1967, dan is het omdat, in de beide gevallen, er geen referentie-inkomen is. Het was dus onontbeerlijk een andere berekeningswijze te organiseren die tot de desbetreffende jaren beperkt is.

B.2.7. De aangewende middelen zijn niet onevenredig met die doelstellingen. De wettelijke mechanismen zetten de zelfstandigen er immers toe aan vooruitziend te zijn. Een dergelijke opvatting stemt overeen met die welke voortvloeit uit de grondslag zelf van de organisatie van de zelfstandige beroepen, waarvoor het stelsel van de sociale zekerheid de mechanismen van voorzorg die vroeger aan het eigen initiatief van elke betrokkene werden overgelaten, uit het oogpunt van het solidariteitsbeginsel, juist heeft willen begeleiden.

Kan de in het geding zijnde bepaling, in geval van daling van de inkomsten, er weliswaar toe leiden dat bijdragen moeten worden gedragen die niet in verhouding zijn tot de inkomsten van het lopende jaar, dan wordt die stand van zaken gecompenseerd door het feit dat de bijdragen die drie jaar later moeten worden betaald voor het lopende jaar, dienovereenkomstig zullen verminderen.

B.2.8. Zo die compensatie geen toepassing vindt wanneer de inkomsten gedurende de laatste drie activiteitsjaren dalen, dan is dit zo omdat de zelfstandige die zijn activiteit heeft stopgezet geen enkele bijdrage meer verschuldigd is.

B.2.9. Zoals de verwijzende rechter erop wijst, is het juist dat de zelfstandige wiens inkomsten gedaald zijn, zulkdanige bijdragen kan moeten betalen dat de inkomsten waarover hij op dat ogenblik beschikt, hem mogelijk niet meer in staat zullen stellen in zijn levensonderhoud te voorzien. Artikel 17 van het koninklijk besluit nr. 38 staat hem toe, indien hij zich «in staat van behoefte [...] of in een toestand die de staat van behoefte benadert» bevindt, een volledige of gedeeltelijke vrijstelling van de verschuldigde bijdragen te vragen aan de bij artikel 22 van hetzelfde koninklijk besluit ingestelde commissie voor de vrijstellingen.

B.2.10. De eerste vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

*Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

B.3. De verwijzende rechter ondervraagt het Hof over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 11, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 in zoverre een systeem van regularisatie van de bijdragen tot stand wordt gebracht door artikel 11, § 4, om rekening te houden met de werkelijke inkomsten van de eerste drie activiteitsjaren van de zelfstandigen en in zoverre, integendeel, in het vervolg van de loopbaan, in geen enkel soortgelijk systeem is voorzien, wat tot gevolg heeft dat, in geval van daling van de inkomsten, het teveel geïnde kan worden terugbetaald in het eerste geval, en niet kan worden terugbetaald in het tweede geval.

Om de in B.2.6 tot B.2.9 uiteengezette motieven dient die vraag ontkennend te worden beantwoord.

*Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag*

B.4.1. De verwijzende rechter ondervraagt het Hof over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 11, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 in zoverre het systeem, wegens de ontstentenis van een procédé van regularisatie, leidt tot de betaling van verschillende totaalbedragen aan bijdragen voor zelfstandigen wier inkomsten, die nochtans over het geheel gelijk zijn, op een verschillende manier gedurende hun loopbaan schommelen.

B.4.2. Zoals in B.2.7 is gesteld, zal elke schommeling van de inkomsten een weerslag hebben op de bijdragen die drie jaar later worden gevorderd. Heeft de zelfstandige die constante inkomsten heeft, het voordeel gedurende zijn gehele loopbaan gelijkwaardige bijdragen te betalen, dan betekent zulks nog niet dat de zelfstandige wiens inkomsten schommelen daarom wordt gediscrimineerd. Hij dient de nodige voorzieningen te treffen om de bijdragen te betalen die betrekking hebben op de gunstige jaren.

B.4.3. De derde vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

*Over de drie vragen samen*

B.5. Geen van de vergelijkingen waartoe in de prejudiciële vragen werd verzocht, heeft een discriminatie doen blijken, zodat op de drie vragen één enkel antwoord wordt gegeven.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 11, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet in zoverre de sociale bijdragen die door de zelfstandigen verschuldigd zijn, worden berekend op basis van de beroepsinkomsten die betrekking hebben op het aanslagjaar waarvan het jaartal verwijst naar het tweede kalenderjaar dat onmiddellijk datgene voorafgaat tijdens hetwelk bijdragen verschuldigd zijn.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 15 september 1999.

De griffier

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior