

Rolnummer 1768
Arrest nr. 116/2000 van 16 november 2000

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 4 van het koninklijk besluit nr. 464 van 25 september 1986 tot consolidering van de maatregelen inzake matiging van de inkomsten der zelfstandigen, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Nijvel.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en G. De Baets, en de rechters H. Boel, P. Martens, J. Delruelle, 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 vraag*

Bij vonnis van 13 september 1999 in zake het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen tegen A. Chabot, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 17 september 1999, heeft de Arbeidsrechtbank te Nijvel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is artikel 4 van het koninklijk besluit nr. 464 van 25 september 1986 [tot consolidering van de maatregelen inzake matiging van de inkomsten der zelfstandigen] in overeenstemming met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het aan de zelfstandigen die hun activiteit starten een bijdrage oplegt die wordt berekend op basis van de stijging van de bedrijfsinkomsten tussen het eerste volledige jaar van activiteit en een later jaar – waarbij die inkomsten bij het begin nul zijn – terwijl de gelijkwaardige bepalingen strekkende tot inkomstenmatiging van de loontrekkenden en de personeelsleden van de openbare diensten de inkomstenstijging beperken uitgaande van een bestaand inkomen – conventioneel of opgelegd – dat ten minste een verplicht minimum bedraagt ? »

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

A. Chabot heeft zijn betrekking als werknemer in 1982 verloren. Na achttien maanden werkloosheid is hij op 1 augustus 1984 met een zelfstandige activiteit gestart. In 1983 bestond zijn inkomen uit werkloosheidsuitkeringen, in 1984 ontving hij werkloosheidsuitkeringen en vertoonde zijn zelfstandige activiteit een deficit; vanaf 1985 nam de winst uit zijn zelfstandige activiteit toe. Het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (R.S.V.Z.) vordert van hem consolideringsbijdragen voor de jaren 1987 en 1988, op grond van artikel 4 van het koninklijk besluit nr. 464 van 25 september 1986 tot consolidering van de maatregelen inzake matiging van de inkomsten der zelfstandigen, bekrachtigd bij de wet van 15 december 1986.

Voor de Arbeidsrechtbank te Nijvel doet A. Chabot gelden dat de berekening van de bijdrage 1987 en 1988 onrechtvaardig is aangezien per definitie de zelfstandige die zijn activiteit start zijn inkomsten noodzakelijkerwijs ziet toenemen, behalve als hij verlies maakt. Hij is bovendien van mening dat voor beginnende zelfstandigen de berekeningswijze voor de bijdragen zoals daarin is voorzien bij de wet, is gebaseerd op irreële grondslagen, aangezien voor het basisjaar 1983 rekening wordt gehouden met een fictief inkomen, dat niets met de werkelijkheid te maken heeft. Het R.S.V.Z. heeft van zijn kant duidelijk gemaakt geen belangstelling te hebben voor die discussie. De Rechtbank vraagt zich af of er sprake is van discriminatie op twee punten : enerzijds, krijgen werknemers en personeelsleden van de openbare diensten die hun activiteit starten onmiddellijk een loon of een wedde, en de overgang van nul tot dat bedrag geeft geen aanleiding tot matiging of tot bijdragen uit hoofde van de niet-indexering en, anderzijds, beoogt de bijdrage die het eerste volledige jaar van activiteit als berekeningsbasis neemt en het vergelijkt met de twee jaren nadien, situaties die vreemd zijn aan het doel van de maatregel. Bijgevolg stelt de Rechtbank het Hof de voormelde vraag.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 17 september 1999 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 21 oktober 1999 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 11 november 1999.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 6 december 1999 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 29 februari 2000 en 29 juni 2000 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 17 september 2000 en 17 maart 2001.

Bij beschikking van 12 juli 2000 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 26 september 2000.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Ministerraad en zijn advocaat bij op 14 juli 2000 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 26 september 2000 :

- is verschenen : Mr. B. Maingain, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en M. Bossuyt verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat 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 -

Standpunt van de Ministerraad

A.1.1. De Minis terraad stelt dat de Arbeidsrechtbank zich baseert op een foutieve interpretatie van artikel 4 van het koninklijk besluit nr. 464. In tegenstelling tot wat de Rechtbank in de prejudiciële vraag aangeeft, wordt de consolideringsbijdrage die verschuldigd is door de betrokkene niet berekend op de stijging van de bedrijfsinkomsten tussen het eerste volledige jaar van activiteit en een later jaar. Wat hem betreft is de bijdrage met toepassing van artikel 4, § 1, 1^o, van het koninklijk besluit nr. 464 gelijk aan 6,12 pct. van de inkomsten ontvangen in de loop van het jaar 1985, teruggebracht tot hun theoretische waarde 1983 met toepassing van artikel 4, § 2, van hetzelfde besluit. De stijging van de inkomsten vastgesteld tussen het eerste volledige jaar van activiteit en de latere jaren wordt in overweging genomen als heffingsvoorwaarde voor de consolideringsbijdrage.

A.1.2. In het geval van de betrokkene kon de consolideringsbijdrage slechts van hem worden gevorderd als duidelijk werd dat de inkomsten van het betrokken jaar hoger waren dan de inkomsten van het jaar 1985, teruggebracht tot hun theoretische waarde 1983 en vermenigvuldigd met de coëfficiënt die de aanpassing van de wedden van de personeelsleden van de openbare diensten aan de schommelingen van het indexcijfer der consumptieprijzen uitdrukte tussen het jaar 1983 en het betrokken jaar. Anderzijds wordt de stijging van de inkomsten ook in rekening gebracht met het oog op het bepalen van de maximumbijdrage die van de zelfstandigen kan worden gevorderd.

A.1.3. De Ministerraad besluit daaruit dat te dezen de stijging van de jaarinkomsten geen enkele weerslag heeft gehad op het bedrag van de bijdrage die de betrokkene ten laste werd gelegd en dat, aangezien de bedragen van de bedrijfsinkomsten ontvangen in 1985 beperkt waren, de bijdrage dan ook beperkt was. De Ministerraad stelt zich dan ook vragen bij het belang om elementen van antwoord te bieden op een vraag waarvan het uitgangspunt foutief blijkt.

A.2. De Ministerraad is overigens van mening dat beginnende zelfstandigen niet vergelijkbaar zijn met werknemers en met personeelsleden van openbare diensten van wie de inkomens bij begin van de activiteit een verplicht minimum bereiken. Te dezen is er geen aanleiding tot vergelijking. Vanwege het mechanisme van het arbeidscontract is de positie van de werknemer die op de arbeidsmarkt terechtkomt fundamenteel verschillend van die van de zelfstandige die met een activiteit start die inkomsten kan voortbrengen. Er is geen rechtsfiguur vergelijkbaar met die van het arbeidscontract die van toepassing zou kunnen zijn op de zelfstandige, en zijn sociaal statuut geeft het aleatorische karakter van het inkomen aan. De zelfstandige heeft geen enkele garantie voor een minimuminkomen en er is ook geen beperking wat het maximale inkomen betreft dat hij uit de uitoefening van zijn activiteit kan halen.

A.3. De Ministerraad doet gelden dat behalve wat het beoogde doel betreft, namelijk het consolideren van de inkomensmatiging over drie indexsprongen, de berekeningswijzen van de matigingsbijdragen van de beginnende zelfstandigen niet kunnen worden vergeleken met de berekeningswijze van de socialezekerheidsbijdragen met betrekking tot de inkomensmatiging voor de werknemers en de personeelsleden van de openbare diensten. De prejudiciële vraag is gebaseerd op het door de Ministerraad als onjuist beoordeelde postulaat dat de inkomsten van de zelfstandigen bij de start gelijk zouden zijn aan nul. Terwijl de werknemer recht heeft op een vergoeding vanaf het afsluiten van een arbeidscontract, is de activiteit van de zelfstandige vanaf het begin vatbaar voor het voortbrengen van aleatorische inkomsten, die laag of hoog kunnen zijn. De situaties zijn bijgevolg niet vergelijkbaar.

A.4. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat de in het geding zijnde verschillende berekeningsmodaliteiten objectief en redelijk verantwoord zijn en dat ze niet onevenredig zijn. De wetgever beoogt een legitieme doelstelling door bijzondere regels goed te keuren voor de zelfstandigen die zich na 1983 hebben gevestigd, aangezien de berekeningswijze voor de bijdragen voor hen onbruikbaar is. De Ministerraad wil het evenredige karakter van de maatregel met de volgende elementen aantonen : de bijdragen zijn niet verschuldigd voor het jaar van de eerste vestiging als zelfstandige, de inkomsten waarmee rekening wordt gehouden voor de berekening zijn die van het jaar volgend op het jaar van het begin van de activiteit, de betrokkene heeft de mogelijkheid een volledige of gedeeltelijke vrijstelling van bijdragen aan te vragen, het bijdragepercentage opgelegd aan de verschillende betrokken categorieën vertoont geen duidelijk verschil, de berekeningswijze voor de bijdragen van zelfstandigen is bepaald rekening houdend met de inkomsten van het begin van de activiteit, wat op lange termijn voor hen gunstig is.

A.5. De Ministerraad besluit daaruit dat de Regering door die maatregelen de zelfstandigen en de werknemers en ambtenaren gelijk wilde behandelen wat betreft de door hem beoogde inspanning inzake inkomensmatiging. De omzetting van identieke regels voor de verschillende categorieën was onmogelijk.

Bijgevolg zijn de regels betreffende de berekening van de consolideringsbijdrage voor de zelfstandigen vatbaar voor objectieve en redelijke verantwoording.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag betreft artikel 4 van het koninklijk besluit nr. 464 van 25 september 1986 tot consolidering van de maatregelen inzake matiging van de inkomsten der zelfstandigen, dat werd bekrachtigd bij een wet van 15 december 1986. Die bepaling, zoals gewijzigd bij artikel 72 van de wet van 30 december 1988, luidt als volgt :

« § 1. In afwijking van artikel 2 wordt, voor de zelfstandigen die zich voor het eerst hebben gevestigd na 1983, de bijdrage als volgt vastgesteld :

1° de zelfstandigen die zich voor het eerst in 1984 hebben gevestigd zijn jaarlijks vanaf 1987 een bijdrage verschuldigd ten belope van 6,12 pct. van hun bedrijfsinkomsten van het jaar 1985;

2° de zelfstandigen die zich voor het eerst in 1985 hebben gevestigd zijn jaarlijks verschuldigd :

a) voor het jaar 1987 : een bijdrage ten belope van 4,04 pct. van hun bedrijfsinkomsten van het jaar 1986;

b) voor het jaar 1988 : een bijdrage ten belope van 6,12 pct. van hun bedrijfsinkomsten van het jaar 1986;

3° de zelfstandigen die zich voor het eerst in 1986 hebben gevestigd zijn jaarlijks verschuldigd :

a) voor het jaar 1987 : een bijdrage ten belope van 2 pct. van hun bedrijfsinkomsten van het jaar 1986;

b) voor het jaar 1988 : een bijdrage ten belope van 4,04 pct. van hun bedrijfsinkomsten van het jaar 1987;

4° de zelfstandigen die zich voor het eerst hebben gevestigd na 1986 zijn jaarlijks verschuldigd :

a) voor het jaar van eerste vestiging : geen bijdrage is verschuldigd;

b) voor het jaar dat volgt op dit van eerste vestiging : een bijdrage ten belope van 2 pct. van hun bedrijfsinkomsten van het jaar van eerste vestiging.

§ 2. Met het oog op het berekenen van de in § 1 bedoelde bijdragen worden de bedrijfsinkomsten van het jaar van eerste vestiging of deze van het daaropvolgend jaar vooraf herleid tot hun theoretische waarde 1983 in functie van de coëfficiënt die de aanpassing van de wedden van de personeelsleden van de openbare diensten aan de schommelingen van het indexcijfer der consumptieprijzen uitdrukt tussen het jaar 1983, en het jaar van eerste vestiging of het daaropvolgend jaar, naargelang van het geval.

§ 3. De bepalingen van artikel 2, §§ 2 en 3, zijn van toepassing met het oog op de vaststelling van de in § 1 bedoelde bijdragen. Voor de toepassing van die bepalingen dient onder bedrijfsinkomsten van het jaar 1983 verstaan de bedrijfsinkomsten vastgesteld overeenkomstig § 2 van onderhavig artikel. »

B.1.2. Het koninklijk besluit nr. 464, zoals gewijzigd bij artikel 72 van de wet van 30 december 1988, voert in artikel 2 een bijdrage in die de zelfstandigen voor de jaren 1987 en 1988 verschuldigd zijn. De bijdrage wordt berekend op basis van de bedrijfsinkomsten die

ze hebben ontvangen gedurende het jaar 1983. De bijdrage is niet verschuldigd als de inkomsten van het jaar waarvoor hij is berekend niet de geïndexeerde inkomsten van het jaar 1983 overschrijden, en kan niet hoger zijn dan het verschil tussen de bedrijfsinkomsten van het jaar waarvoor hij is berekend en de geïndexeerde inkomsten van het jaar 1983.

B.1.3. Het in het geding zijnde artikel 4 voorziet in een aanpassing van dat systeem voor de zelfstandigen die zich voor het eerst hebben gevestigd na 1983. Voor hen wordt de bijdrage berekend op basis van de bedrijfsinkomsten die ze hebben ontvangen gedurende het jaar volgend op dat van hun eerste vestiging, teruggebracht tot hun theoretische waarde 1983 op grond van de coëfficiënt die de aanpassing van de wedden van de personeelsleden van de openbare diensten aan de schommelingen van het indexcijfer der consumptieprijzen uitdrukt. De bijdrage is niet verschuldigd als de inkomsten van het jaar waarvoor hij is berekend niet de inkomsten van het jaar volgend op dat van de eerste vestiging, teruggebracht tot hun theoretische waarde 1983 en geïndexeerd, overschrijden, en hij kan niet hoger zijn dan het verschil tussen de bedrijfsinkomsten van het jaar waarvoor hij is berekend en die laatste.

B.2.1. De verwijzende rechter stelt het Hof een vraag over de verschillende behandeling, als gevolg van de toepassing van dat artikel 4, van de zelfstandigen die hun zelfstandige activiteit starten, enerzijds, en van de werknemers en de personeelsleden van de openbare diensten die hun beroepsactiviteiten starten, anderzijds.

B.2.2. Uit het vonnis waarin de vraag is gesteld blijkt dat de Rechtbank zich vragen stelt over een eventuele discriminatie die het gevolg zou zijn van het feit dat, gezien de berekeningswijze ervan, de in het geding zijnde bijdrage zelfstandigen zou raken van wie de stijging van de inkomsten het gevolg is van het feit dat ze bij het begin van hun activiteit « van nul » starten en dat hun inkomsten daarna toenemen.

B.3. De berekening van de bijdrage ingevoerd bij artikel 4 van het koninklijk besluit nr. 464 hangt niet rechtstreeks af van het bedrag van de stijging van de inkomsten die eventueel is opgetreden tussen het jaar volgend op dat van de eerste vestiging en het jaar waarvoor de bijdrage is verschuldigd. De stijging in kwestie is daarentegen een voorwaarde voor het heffen van de bijdrage en vertegenwoordigt tegelijk het plafond van die bijdrage. Daaruit volgt dat de zelfstandige van wie de inkomsten duidelijk stijgen in de loop van de eerste jaren van de vestiging een bijdrage verschuldigd zal zijn voor een bedrag gelijk aan

6,12 pct. van de ontvangen inkomsten in de loop van het jaar volgend op dat van de eerste vestiging, terwijl de zelfstandige van wie de inkomsten achteruitgaan, stabiel zijn of licht stijgen de bijdrage niet verschuldigd zal zijn of een bijdrage zal moeten betalen die naar boven toe begrensd is door het bedrag van de stijging van zijn inkomsten.

B.4. Er zijn fundamentele verschillen tussen de zelfstandigen, enerzijds, en de werknemers en ambtenaren, anderzijds, wat betreft de stelsels van sociale zekerheid die op hen van toepassing zijn. Die verschillen maken het niet mogelijk op elk punt die categorieën van werknemers met elkaar te vergelijken. Toch werd hen gevraagd een gelijkwaardige inspanning inzake inkomensmatiging te leveren, en de koninklijke besluiten nr. 289 van 31 maart 1984 en nr. 464 van 25 september 1986, die de matigingsbijdrage voor zelfstandigen invoeren en consolideren, worden net gemotiveerd door de wil om een parallellisme te verzekeren met de matigingsinspanning die van de werknemers en ambtenaren wordt geëist (koninklijk besluit nr. 464, verslag aan de Koning, *Belgisch Staatsblad*, 18 oktober 1986). Ze kunnen op dat vlak als vergelijkbaar worden beschouwd.

B.5. Het verschil in behandeling ingevoerd bij artikel 4 van het koninklijk besluit nr. 464 tussen de zelfstandigen die met hun activiteit starten, enerzijds, en de werknemers en ambtenaren bij het begin van hun carrière, anderzijds, wordt verklaard door de bijzonderheden van het statuut van de eersten in vergelijking met dat van de tweeden. De zelfstandigen ontvangen onzekere inkomsten, die van jaar tot jaar sterk kunnen variëren, terwijl het loon van de werknemers en de wedde van de ambtenaren vooraf worden bepaald en niet zijn onderworpen aan onzekere schommelingen. Het gebruik van een identiek mechanisme van inkomensmatiging voor die drie categorieën van werknemers was dan ook ondenkbaar. Het verschil in behandeling berust dus op een objectief criterium.

B.6.1. Het Hof moet nog onderzoeken of de in het geding zijnde maatregel relevant is en evenredig ten opzichte van de door de wetgever beoogde doelstelling van inkomensmatiging voor de zelfstandigen.

B.6.2. Het mechanisme van de bijdrage maakt het mogelijk de stijging van de inkomsten van de zelfstandigen te matigen. Het maakt het dus mogelijk het beoogde doel te bereiken.

B.6.3. Al is het mogelijk dat de meeste zelfstandigen die hun activiteit starten hun inkomsten zien toenemen tussen het jaar volgend op dat van de eerste vestiging en de latere jaren, toch blijkt daaruit niet dat de maatregel wat hen betreft onevenredig zou zijn. Immers, aangezien de bijdrage wordt bepaald door een percentage van de inkomsten ontvangen tijdens het referentiejaar, zal, als die inkomsten laag zijn en stijgen in de loop van de latere jaren, wat de vereiste voorwaarde is voor de toepassing van de bijdrage, die bijdrage laag zijn in verhouding met de inkomsten ontvangen in de loop van het jaar waarvoor de bijdrage verschuldigd is. De bijdrage kan overigens nooit het bedrag van de stijging zelf overschrijden. Ten slotte is ze slechts verschuldigd voor de jaren 1987 en 1988, zoals is gepreciseerd in artikel 72 van de programmawet van 30 december 1988.

B.7. Artikel 4 van het koninklijk besluit nr. 464 van 25 september 1986 schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 4 van het koninklijk besluit nr. 464 van 25 september 1986 tot consolidering van de maatregelen inzake matiging van de inkomsten der zelfstandigen, bekrachtigd bij de wet van 15 december 1986, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

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 16 november 2000.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior