

Numéro du rôle : 1253
Arrêt n° 14/99 du 10 février 1999

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 17, 2°, de la loi du 13 juin 1997 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et [de] la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions », en ce qu'il confirme les articles 12, § 2, 13, § 1er, alinéas 2 et 3, et 13, § 2, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967, modifiés par les articles 4 et 5 de l'arrêté royal du 18 novembre 1996 « portant des dispositions financières et diverses concernant le statut social des travailleurs indépendants, en application du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et de l'article 3 de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne », introduit par L. Nussbaum et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 17 décembre 1997 et parvenue au greffe le 18 décembre 1997, un recours en annulation de l'article 17, 2°, de la loi du 13 juin 1997 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et [de] la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions » (publiée au *Moniteur belge* du 19 juin 1997), en ce qu'il confirme les articles 12, § 2, 13, § 1er, alinéas 2 et 3, et 13, § 2, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967, modifiés par les articles 4 et 5 de l'arrêté royal du 18 novembre 1996 « portant des dispositions financières et diverses concernant le statut social des travailleurs indépendants, en application du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et de l'article 3 de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne », a été introduit par L. Nussbaum, demeurant à 4217 Héron, rue de la Fontaine 7 A, J. Michaux, demeurant à 3800 Saint-Trond, Fabriekstraat 66, M. Liesenborghs, demeurant à 2845 Niel, Boomsestraat 279, M. Debie, demeurant à 8710 Wielsbeke, Abeelestraat 26B, et J. Orban, demeurant à 4432 Alleur, Clos de Wathy de Hombroux 1.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 18 décembre 1997, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 18 février 1998, la Cour a décidé que l'instruction serait faite en néerlandais.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 19 février 1998; l'ordonnance du 18 février 1998 a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 20 février 1998.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 6 avril 1998.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 21 avril 1998.

Par ordonnance du 6 mai 1998, le président en exercice a prorogé de quinze jours le délai pour introduire un mémoire en réponse, suite à la demande des parties requérantes du 5 mai 1998.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties requérantes, par lettre recommandée à la poste le 8 mai 1998.

L. Nussbaum et autres ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 5 juin 1998.

Par ordonnances des 27 mai 1998 et 26 novembre 1998, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 17 décembre 1998 et 17 juin 1999 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 21 octobre 1998, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 18 novembre 1998, après avoir invité les parties requérantes à fournir de plus amples documents à l'appui de leur intérêt et à démontrer pour chacune d'entre elles à laquelle des deux catégories d'indépendants visées par les dispositions entreprises elles appartiennent, ce dans un mémoire complémentaire à introduire le 10 novembre 1998 au plus tard.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 22 octobre 1998.

A l'audience publique du 18 novembre 1998 :

- ont comparu :

. Me P. Vande Castele, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me P. Peeters, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs H. Coremans et L. François ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

- A -

Recevabilité

A.1. Selon leurs dires, les parties requérantes peuvent être directement et défavorablement affectées par les normes attaquées. Elles déclarent qu'en tant que citoyens et contribuables belges, elles ont exercé, exercent ou peuvent exercer une activité indépendante, à titre principal ou à titre accessoire.

A.2. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes ne sauraient être directement et défavorablement affectées par les dispositions attaquées. La simple affirmation que l'on exerce une activité indépendante à titre accessoire ou en tant que retraité ne suffit pas pour démontrer l'intérêt requis en droit.

A.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes confirment qu'elles peuvent être et sont d'ailleurs des travailleurs indépendants à titre accessoire. A l'appui de cette affirmation, elles fournissent des documents dont il ressortirait que L. Nussbaum est affilié à une caisse sociale pour travailleurs indépendants, que M. Debie et J. Michaux sont inscrits au tableau des géomètres jurés, que M. Liesenborghs a été autorisé par l'Office national de l'emploi à exercer une activité complémentaire en tant qu'indépendant et que J. Orban est inscrit en tant qu'indépendant sur les listes communales des géomètres.

Dans un mémoire complémentaire, les parties requérantes prétendent qu'elles sont toutes inscrites sur les listes communales et les tableaux de l'institut professionnel des géomètres et qu'elles ont donc la faculté d'exercer une activité indépendante en qualité de géomètre, à titre principal ou à titre accessoire. Il est produit, à titre de complément de pièces justificatives : une lettre de M. Debie du 18 février 1997, dans laquelle il confirme être géomètre indépendant à titre accessoire; le diplôme et l'acte de prestation de serment de géomètre juré de J. Orban; une lettre de L. Nussbaum du 21 février 1997 dans laquelle il confirme être travailleur indépendant à titre accessoire et à laquelle sont jointes deux attestations destinées l'une à la caisse sociale des travailleurs indépendants et l'autre au bureau de la T.V.A; une lettre du 18 février 1997, une attestation d'emploi sous le régime d'employé et une déclaration d'activité accessoire de M. Liesenborghs.

Quant au fond

Premier moyen

A.4. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Elles affirment que les articles 12 et 13 de l'arrêté royal n° 38, tel que celui-ci était applicable avant les modifications litigieuses, prévoyaient déjà des cotisations substantielles à charge des travailleurs indépendants à titre accessoire, en contrepartie desquelles ceux-ci, déjà soumis à un statut social complet dans le cadre de l'exercice, à titre principal, d'une activité non indépendante, ne recevaient rien de valable en retour. Le législateur avait toutefois pris soin de ne pas aligner le montant de leurs cotisations sur celui des travailleurs indépendants à titre principal et d'instaurer un seuil de revenus en dessous duquel les travailleurs indépendants à titre accessoire ne sont redevables d'aucune cotisation. Désormais, les travailleurs indépendants à titre principal et les travailleurs indépendants à titre accessoire sont traités quasi totalement de la même façon.

En traitant de manière égale, sans justification acceptable, deux catégories différentes, les dispositions attaquées méconnaissent, selon les parties requérantes, les articles 10 et 11 de la Constitution. Le prétendu constat que les intéressés ont la capacité de maîtriser leurs revenus personnels et donc aussi la base de la cotisation manque en fait. Le lien avec les dépenses dans le secteur des pensions est irrelevant : les travailleurs indépendants à titre accessoire bénéficient presque exclusivement du régime social inhérent à leur activité principale. Les moyens employés ne sont pas proportionnés au but poursuivi. Il est excessif d'imposer des cotisations identiques, augmentées de surcroît de cotisations forfaitaires modulées. Lorsqu'une seule cotisation suffit à conférer des droits à un contribuable, le législateur ne peut imposer des cotisations qui feraient double emploi et qui n'apportent rien de significatif en retour. A titre d'exemple, les parties requérantes renvoient à l'article 87 des lois coordonnées le 19 décembre 1939, relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés.

A.5.1. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes partent d'une prémisse erronée selon laquelle le paiement des cotisations de sécurité sociale aurait exclusivement pour but d'assurer au redevable de ces cotisations le paiement en retour de prestations individuelles. En effet, la sécurité sociale est un mélange de solidarité et d'assurance sociale. Faisant référence à la jurisprudence et à la doctrine, le Conseil des ministres affirme qu'il n'est pas contraire au principe d'égalité d'imposer une obligation de cotisation dans le statut social des travailleurs indépendants sans que l'intéressé ne puise dans cette obligation un droit individuel à des prestations au motif qu'il est déjà soumis à un autre régime de sécurité sociale. Par ailleurs, le régime de la sécurité sociale des travailleurs indépendants n'opère une distinction entre travailleurs indépendants à titre accessoire et travailleurs indépendants à titre principal qu'en ce qui concerne l'obligation de cotiser antérieurement à l'âge de la pension. Au-delà de l'âge de la pension, cette distinction n'est plus faite.

A.5.2. La modification du régime des cotisations applicable avant l'âge de la pension n'a pas pour conséquence, selon le Conseil des ministres, que les travailleurs indépendants à titre accessoire soient assimilés

aux travailleurs indépendants à titre principal. Pour un travailleur indépendant à titre principal dont le revenu annuel est inférieur au revenu minimum supposé (valeur réelle 1997 : 382.825 francs), la cotisation sera toujours calculée sur la base de ce revenu minimum supposé, tandis qu'un travailleur indépendant à titre accessoire ne sera redevable d'aucune cotisation (revenus inférieurs à 16.342 francs, valeur réelle 1997 : 41.000 francs) ou devra payer une cotisation inférieure à la cotisation minimale à laquelle sont soumis les travailleurs indépendants à titre principal. Le revenu minimum supposé sur la base duquel la cotisation est calculée n'est en effet pas applicable aux travailleurs indépendants à titre accessoire. Le montant de leur cotisation est calculé sur la base des revenus réels. En outre, pour les années 1997, 1998 et 1999, la cotisation n'est calculée que sur la base de 16.362 francs (valeur réelle 1997 : 41.000 francs) lorsque les revenus du travailleur indépendant à titre accessoire sont supérieurs à 16.362 francs et inférieurs à 32.724 francs (valeur réelle 1997 : 81.506 francs).

Le Conseil des ministres conclut de ce qui précède que la distinction entre indépendant à titre principal et indépendant à titre accessoire continue d'exister. La distinction a seulement été adaptée sur deux points : d'une part le seuil des revenus en dessous duquel aucune cotisation n'est due a été réduit de moitié et d'autre part le pourcentage réduit de cotisation pour les revenus se situant entre le seuil en dessous duquel aucune cotisation n'était due et les revenus correspondant à la cotisation minimale due par les travailleurs indépendants à titre principal a été supprimé. Par ailleurs, une cotisation de solidarité forfaitaire a été instaurée dont le montant est identique pour les travailleurs indépendants à titre principal et pour les travailleurs indépendants à titre accessoire (1.200 francs ou 2.400 francs en fonction de la hauteur des revenus).

Faisant abondamment référence aux travaux préparatoires des lois d'habilitation du 26 juillet 1996 et au rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 18 novembre 1996, le Conseil des ministres affirme que les modifications précitées peuvent raisonnablement être justifiées en se fondant sur la considération qu'il convient de combattre l'abus croissant qui est fait du statut social des travailleurs indépendants, en vue de rétablir l'équilibre financier de la sécurité sociale. Un objectif essentiel de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions est l'assainissement des finances publiques, qui a un impact direct sur la possibilité de participer à l'Union économique et monétaire européenne. En ce qui concerne la modeste cotisation forfaitaire de solidarité, le Conseil des ministres fait par ailleurs observer que les travailleurs indépendants à titre accessoire et les indépendants à titre principal ne se trouvent pas dans des situations fondamentalement différentes au regard du principe de la solidarité.

A.5.3. Le régime des cotisations applicable après l'âge de la pension n'a jamais connu la distinction entre travailleurs indépendants à titre accessoire et à titre principal. En effet, les travailleurs indépendants qui souhaitent bénéficier d'une pension ne peuvent plus, en principe, exercer d'activité professionnelle. Comme les travailleurs salariés pensionnés, ils peuvent seulement retirer un revenu d'une activité professionnelle dans une mesure limitée. Etant donné que les travailleurs indépendants qui bénéficient d'une pension ne peuvent retirer qu'un revenu limité d'une activité professionnelle, la distinction entre les travailleurs indépendants à titre principal et les travailleurs indépendants à titre accessoire devient, selon le Conseil des ministres, à ce point floue qu'on ne peut plus parler de catégories essentiellement différentes. Il considère, par ailleurs, que, pour des raisons d'efficacité et de coûts, le droit de la sécurité sociale ne doit pas tenir compte de la situation exceptionnelle que constitue l'exercice d'une activités professionnelle indépendante à titre accessoire après l'âge de la pension.

A.6. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes rappellent que la différence essentielle entre les travailleurs indépendants à titre principal et les travailleurs indépendants à titre accessoire réside dans le fait que ces derniers exercent une autre activité professionnelle leur conférant déjà le droit aux prestations sociales. Ni dans l'ancien, ni dans le nouveau régime, les deux catégories de travailleurs indépendants ne sont traitées de manière suffisamment différente. Les parties requérantes soutiennent également que l'usage impropre du statut des travailleurs indépendants ne constitue pas en soi un argument acceptable pour intensifier les mesures concernant les travailleurs indépendants à titre accessoire.

Deuxième moyen

A.7. Les parties requérantes prennent un second moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément et conjointement avec les articles 23, 170, 172 et 173 de la Constitution, qui réservent aux législateurs la compétence en matière de droits économiques et sociaux et en matière de finances. Le principe

de légalité est également garanti par l'article 105 de la Constitution, qui ne permet pas qu'une loi d'habilitation accorde au Roi le pouvoir de régler des matières que la Constitution réserve au législateur.

Les lois d'habilitation du 26 juillet 1996 règlent, selon les parties requérantes, des matières visées aux articles 23, 170, 172 et 173 de la Constitution. Dans ces matières, les citoyens ne peuvent être soumis à des obligations sans que celles-ci aient été décidées par une assemblée délibérante démocratiquement élue. L'habilitation emporte une discrimination, en ce que les droits et obligations d'une catégorie de travailleurs indépendants sont fixés par le Roi. Sans doute, le Constituant n'a pas entendu interdire toute délégation que le législateur accorderait au Roi, le cas échéant, mais une telle délégation ne saurait toutefois être à ce point étendue qu'elle laisserait au Roi le soin de prendre toutes les mesures utiles et d'harmoniser les règles relatives à l'assujettissement et à l'obligation de cotiser. A cet égard, les parties requérantes constatent que le législateur se contente de disposer que les arrêtés continueront de produire leurs effets après une date déterminée et que cette confirmation aura un effet rétroactif, ce qui soustrait les arrêtés confirmés au contrôle des cours et tribunaux et du Conseil d'Etat.

A.8. Le Conseil des ministres répond que la Cour a déjà dû se prononcer sur ce moyen dans le cadre d'un recours en annulation de certains articles des lois d'habilitation du 26 juillet 1996. Dans l'arrêt n° 18/98, la Cour a considéré qu'il n'y a violation du principe d'égalité que dans la mesure où des arrêtés royaux non confirmés continuent de sortir leurs effets pour la période séparant leur entrée en vigueur de la date ultime à laquelle ils auraient dû être confirmés. Etant donné qu'en l'espèce, la confirmation a eu lieu avant la date ultime prévue pour celle-ci, il ne saurait y avoir de violation du principe d'égalité.

A.9. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes répètent que seul le législateur pouvait modifier régulièrement l'arrêt royal n° 38. Elles estiment que la non-confirmation des mesures attaquées n'aurait pas mis en péril la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, puisque ces mesures n'ont pas de conséquences financières durant le régime transitoire (1997-1999).

Troisième moyen

A.10. Les parties requérantes invoquent un troisième moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément et combinés avec les principes généraux de l'interdiction de la rétroactivité et de la sécurité juridique. Les lois d'habilitation du 26 juillet 1996 auraient prévu une confirmation *ex nunc*, permettant aux arrêtés royaux de continuer à déployer leurs effets après une date déterminée. Aucun effet rétroactif n'était prévu ni même nécessaire.

La partie requérante Orban a saisi le Conseil d'Etat, avant la publication de la loi de confirmation, d'une requête en annulation des dispositions litigieuses des arrêtés royaux actuellement confirmés. Le caractère rétroactif de la loi de confirmation entraîne l'incompétence du Conseil d'Etat et porte, de l'avis des requérants, une atteinte injustifiée à la sécurité juridique et au principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du juge dans l'exercice de sa fonction.

A.11. Le Conseil des ministres considère que le simple fait que la confirmation législative d'un arrêté royal ait des implications sur un recours en annulation devant le Conseil d'Etat ne signifie pas que le principe constitutionnel d'égalité soit violé en tant qu'il serait porté atteinte aux garanties juridictionnelles offertes à tous les citoyens. L'article attaqué de la loi du 13 juin 1997, qui a confirmé l'arrêt royal du 18 novembre 1996, n'a pas pour objet unique ou principal d'empêcher ou d'entraver le contrôle juridictionnel de légalité par le Conseil d'Etat ou par les tribunaux civils. Du reste, une disposition législative adoptée en application d'une disposition d'une loi de pouvoirs spéciaux qui prévoit expressément la confirmation des arrêtés d'exécution ne peut être réputée avoir pour objectif de faire obstacle au contrôle juridictionnel de légalité.

Dans le cadre du recours en annulation de certains articles des lois d'habilitation du 26 juillet 1996, la Cour a déjà dit qu'il ne saurait être question d'une violation du principe d'égalité que dans la mesure où des arrêtés qui ne sont pas confirmés continuent de sortir leurs effets pour la période séparant leur entrée en vigueur de la date ultime à laquelle ils auraient dû être confirmés. Le Conseil des ministres en conclut que la Cour admet la confirmation rétroactive des arrêtés royaux jusqu'à la date de leur entrée en vigueur, à la condition que la confirmation ait lieu dans le délai prévu par les lois d'habilitation.

A.12. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes affirment que l'intention réelle du législateur est difficilement décelable, spécialement dans le cas d'une loi de confirmation pour laquelle la procédure parlementaire est réduite au minimum. Faisant référence au considérant B.5 de l'arrêt n° 64/97, elles estiment dès lors qu'il convient plutôt de tenir compte des effets juridiques en vue d'apprécier si la rétroactivité est licite.

- B -

Quant à l'objet du recours

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation :

- de l'article 17, 2°, de la loi du 13 juin 1997 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et [de] la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions », en ce qu'il confirme les articles 12, § 2, et 13, § 1er, alinéas 2 et 3, et § 2, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967, modifiés par les articles 4 et 5 de l'arrêté royal du 18 novembre 1996 « portant des dispositions financières et diverses concernant le statut social des travailleurs indépendants, en application du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et de l'article 3 de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne »;

- des articles 4 et 5 de l'arrêté royal précité du 18 novembre 1996, tels qu'ils ont été confirmés par l'article 17, 2°, de la loi précitée du 13 juin 1997.

Etant donné que les griefs des parties requérantes concernent exclusivement les articles 12, § 2, alinéas 1er et 2, et 13, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967, tels qu'ils ont été modifiés par les articles 4 et 5 de l'arrêté royal du 18 novembre 1996

et confirmés par l'article 17, 2°, de la loi du 13 juin 1997, la Cour limite son examen à ces dispositions.

B.2.1. L'article 12, § 2, de l'arrêté royal n° 38 contient le régime des cotisations dont sont redevables les personnes ayant un revenu professionnel en qualité de travailleur indépendant qui, en dehors de cette activité d'indépendant (profession accessoire), exercent habituellement et en ordre principal une autre activité professionnelle (profession principale).

B.2.2. Avant sa modification par l'article 4 de l'arrêté royal du 18 novembre 1996, l'article 12, § 2, alinéas 1er et 2, de l'arrêté royal n° 38 était libellé comme suit :

« L'assujetti qui, en dehors de l'activité donnant lieu à l'assujettissement au présent arrêté, exerce habituellement et en ordre principal une autre activité professionnelle, n'est redevable d'aucune cotisation si ses revenus professionnels en qualité de travailleur indépendant, acquis au cours de l'année de référence visée à l'article 11, § 2, et réévalués conformément à l'article 11, § 3, n'atteignent pas 32.724 F au moins.

Lorsque lesdits revenus atteignent au moins 32.724 F, l'assujetti est redevable, suivant le cas :

1° des cotisations visées au § 1er, si lesdits revenus atteignent au moins 150.311 F;

2° dans la négative, d'une cotisation annuelle de 3,84 p.c. pour le régime de l'assurance contre la maladie et l'invalidité, secteur des soins de santé, et de 9,15 p.c. pour les autres régimes. »

B.2.3. Depuis sa modification par l'article 4 de l'arrêté royal du 18 novembre 1996, l'article 12, § 2, alinéas 1er et 2, de l'arrêté royal n° 38 dispose :

« L'assujetti qui, en dehors de l'activité donnant lieu à l'assujettissement au présent arrêté, exerce habituellement et en ordre principal une autre activité professionnelle, n'est redevable d'aucune cotisation si ses revenus professionnels en qualité de travailleur indépendant, acquis au cours de l'année de référence visée à l'article 11, § 2, et réévalués conformément à l'article 11, § 3, n'atteignent pas 16.362 F.

Lorsque lesdits revenus atteignent au moins 16.362 F, l'assujetti est redevable des cotisations annuelles suivantes :

1° 16,70 p.c. sur la partie des revenus professionnels qui n'excède pas 741.099 F;

2° 12,27 p.c. sur la partie des revenus professionnels qui dépasse 741.099 F mais n'excède pas 1.084.036 F;

3° un montant forfaitaire de :

a) 1.200 F, lorsque les revenus professionnels de l'assujetti dépassent le montant repris au § 1er, alinéa 2, mais n'excèdent pas 741.099 F;

b) 2.400 F lorsque les revenus professionnels de l'assujetti excèdent 741.099 F. »

B.2.4. Le montant du revenu en dessous duquel les travailleurs exerçant à titre accessoire une activité d'indépendant ne sont redevables d'aucune cotisation a donc été réduit de moitié. En outre, ces travailleurs ne bénéficient plus d'un taux de cotisation réduit. Enfin, ils sont désormais tenus au paiement d'une cotisation annuelle forfaitaire comme les autres travailleurs indépendants.

B.3.1. L'article 13 de l'arrêté royal n° 38 contient le régime de cotisation applicable aux personnes qui ont atteint l'âge de 65 ans ou de 60 ans - selon qu'il s'agit d'un homme ou d'une femme - ou bénéficient d'une pension de retraite anticipée en qualité de travailleur indépendant ou de travailleur salarié et qui acquièrent encore un revenu professionnel en qualité de travailleur indépendant. Lorsque ces revenus professionnels sont inférieurs à 32.724 F, aucune cotisation n'est due.

B.3.2. Avant sa modification par l'article 5 de l'arrêté royal du 18 novembre 1996, l'article 13, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 38 était libellé comme suit :

« Lorsque les revenus en question atteignent au moins 32.724 F, l'assujetti est redevable des cotisations annuelles suivantes établies sur les revenus professionnels visés à l'article 11, §§ 2 et 3 :

1° pour le régime de l'assurance contre la maladie et l'invalidité, secteur des soins de santé : 3,84 p.c. de la partie des revenus professionnels qui n'excède pas 1.084.036 F;

2° pour les autres régimes :

a) sur la partie des revenus professionnels qui n'excède pas 741.099 F : 9,15 p.c.;

b) sur la partie des revenus professionnels qui dépasse 741.099 F mais n'excède pas 1.084.036 F : 8,43 p.c. »

B.3.3. Depuis sa modification par l'article 5 de l'arrêté royal du 18 novembre 1996, l'article 13, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 38 dispose :

« Lorsque les revenus en question atteignent au moins 32.724 F, l'assujetti est redevable des cotisations annuelles suivantes établies sur les revenus professionnels visés à l'article 11, §§ 2 et 3 :

1° 16,70 p.c. sur la partie des revenus professionnels qui n'excède pas 741.099 F;

2° 12,27 p.c. sur la partie des revenus professionnels qui dépasse 741.099 F mais n'excède pas 1.084.036 F;

3° un montant forfaitaire de :

a) 1.200 F, lorsque les revenus professionnels de l'assujetti dépassent le montant repris à l'article 12, § 1er, alinéa 2, mais n'excèdent pas 741.099 F;

b) 2.400 F lorsque les revenus professionnels de l'assujetti excèdent 741.099 F. »

B.3.4. Le montant du revenu en dessous duquel les travailleurs indépendants bénéficiant d'une pension de retraite ne sont redevables d'aucune cotisation est par conséquent maintenu. Ces travailleurs indépendants ne peuvent toutefois plus prétendre à un taux de cotisation réduit. Ils sont en outre soumis désormais à une cotisation annuelle forfaitaire comme les autres travailleurs indépendants.

Quant à la recevabilité

B.4.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes à l'annulation des dispositions attaquées.

B.4.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

B.4.3. Excepté pour ce qui concerne L. Nussbaum, les documents soumis à la Cour ne permettent pas de conclure que les parties requérantes retirent ou peuvent retirer un revenu professionnel d'une activité en qualité de travailleur indépendant à côté de l'activité professionnelle qu'elles exercent dans les liens d'un contrat de travail ou sous le régime statutaire ou encore sans préjudice de leur droit à une pension de retraite.

B.4.4. Le recours est recevable seulement en tant qu'il émane de la première partie requérante.

Quant au fond

B.5.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'article 12, § 2, alinéas 1er et 2, et l'article 13, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 38 soumettraient à un même régime de cotisations, sans aucune justification admissible, les travailleurs exerçant à titre accessoire une activité d'indépendant et les travailleurs l'exerçant à titre principal. La partie requérante déclare à cet égard que les cotisations dont est redevable un travailleur exerçant à titre accessoire une activité d'indépendant ne peuvent donner lieu au paiement d'allocations sociales, puisque celles-ci sont dues au travailleur salarié ou au fonctionnaire exerçant son activité à titre principal en vertu d'un autre régime ou d'une autre réglementation.

B.5.2. En vertu de l'article 12, § 2, alinéas 1er et 2, de l'arrêté royal n° 38, tel qu'il était en vigueur avant sa modification par l'article 4 de l'arrêté royal du 18 novembre 1996, les travailleurs exerçant à titre accessoire une activité d'indépendant, contrairement à ceux qui le faisaient à titre principal, n'étaient redevables d'aucune cotisation si leurs revenus étaient inférieurs à 32.724 francs, avant indexation, et un taux de cotisation réduit de 12,99 p.c. était applicable à leurs revenus réels si ceux-ci étaient supérieurs à 32.724 francs mais inférieurs à 150.311 francs avant indexation.

L'article 4 précité a réduit de moitié le montant du revenu en dessous duquel les travailleurs exerçant à titre accessoire une activité d'indépendant ne sont redevables d'aucune cotisation et a supprimé le taux de cotisation réduit. Un tel travailleur dont les revenus annuels sont inférieurs à 152.777 francs avant indexation n'est par conséquent redevable d'aucune cotisation si ses revenus

sont inférieurs à 16.342 francs avant indexation et est redevable d'une cotisation égale à 16,70 p.c. de ses revenus réels si ceux-ci sont supérieurs à 16.342 francs. Un travailleur exerçant son activité indépendante à titre principal dont les revenus annuels sont inférieurs à 152.777 francs est par contre toujours redevable d'une cotisation de 16,70 p.c. de ce montant.

Contrairement à ce que prétend la partie requérante, l'article 12, § 2, alinéas 1er et 2, de l'arrêté royal n° 38 ne soumet pas les travailleurs exerçant leur activité d'indépendant à titre accessoire au même régime de cotisation que celui auquel sont soumis les travailleurs qui l'exercent à titre principal.

B.5.3. Le premier moyen est également dirigé contre l'article 13, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 38. Cette disposition, tant avant qu'après sa modification par l'article 5 de l'arrêté royal du 18 novembre 1996, soumet au même régime de cotisation les personnes qui ont atteint l'âge de la retraite ou qui bénéficient d'une pension de retraite anticipée en tant que travailleurs indépendants ou en tant que travailleurs salariés et qui acquièrent encore un revenu professionnel en qualité de travailleur indépendant, sans égard au fait qu'elles acquièrent ce revenu du fait d'une activité exercée à titre principal ou à titre accessoire.

B.5.4. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.5.5. Contrairement aux personnes visées à l'article 12, les personnes visées à l'article 13 ne se trouvent pas dans des situations fondamentalement différentes en ce qui concerne le bénéfice des allocations sociales, puisque les cotisations dont elles sont redevables en vertu de l'article 13, sur la base de leur activité de travailleur indépendant, ne peuvent donner lieu à l'octroi d'une allocation sociale, qu'elles aient la qualité de travailleur indépendant à titre principal ou à titre accessoire.

B.5.6. Le premier moyen ne peut être admis.

B.6.1. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou conjointement avec les articles 23, 170, 172 et 173 de la Constitution, en ce que les dispositions litigieuses soumettent à des obligations certaines catégories de travailleurs indépendants sans qu'une assemblée délibérante démocratiquement élue en ait décidé.

B.6.2. Contrairement à ce que soutient la partie requérante, la matière sur laquelle porte la disposition attaquée n'est pas de celles que la Constitution a réservées au législateur.

Sans doute l'article 23 de la Constitution dispose-t-il que « la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice » et que ces droits comprennent « le droit à la sécurité sociale ». Mais il ne saurait être déduit de ces dispositions que le législateur ne peut attribuer certains pouvoirs au Roi en vue de modifier le régime des cotisations des travailleurs qui exercent une activité d'indépendant.

Les articles 170, 172 et 173 de la Constitution contiennent le principe de légalité en matière d'impôts et de rétributions. Ils ne sont pas applicables aux cotisations à la sécurité sociale. Bien que les impôts et les cotisations à la sécurité sociale puissent avoir des caractéristiques communes du fait de leur caractère obligatoire, ils diffèrent cependant fondamentalement : les impôts servent à couvrir les dépenses générales d'intérêt public tandis que les cotisations à la sécurité sociale sont exclusivement affectées au financement de régimes d'allocations de remplacement ou de complément des revenus du travail.

B.6.3. Le deuxième moyen ne peut être admis.

B.7.1. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou conjointement avec les principes généraux de l'interdiction de l'effet rétroactif et de la sécurité juridique, en ce que la modification des articles 12, § 2, alinéas 1er et 2, et 13, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 38 a été confirmée avec effet rétroactif.

B.7.2. Les dispositions attaquées de l'arrêté royal du 18 novembre 1996 trouvent leur fondement légal dans le titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et dans l'article 3 de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

La confirmation de ces dispositions, qui est conforme à l'article 51, § 1er, alinéa 1er, et à l'article 6, § 2, alinéa 2, de ces lois respectives, n'a pas pour objet ni pour effet de valider un arrêté royal dépourvu de base légale. Cette confirmation explicitement prévue ayant eu lieu dans le délai légal, elle ne saurait être considérée comme contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, même si elle a un effet rétroactif et même si elle a rendu le Conseil d'Etat incompétent pour connaître d'un recours contre l'arrêté royal du 18 novembre 1996 dont il a été saisi.

B.7.3. Le troisième moyen ne peut être admis.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 10 février 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève