

Numéro du rôle : 1768
Arrêt n° 116/2000 du 16 novembre 2000

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 4 de l'arrêté royal n° 464 du 25 septembre 1986 consolidant les mesures relatives à la modération des revenus des travailleurs indépendants, posée par le Tribunal du travail de Nivelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges H. Boel, P. Martens, J. Delruelle, R. Henneuse et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 13 septembre 1999 en cause de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants contre A. Chabot, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 17 septembre 1999, le Tribunal du travail de Nivelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 4 de l'arrêté royal n° 464 du 25 septembre 1986 [consolidant les mesures relatives à la modération des revenus des travailleurs indépendants] est-il conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il impose aux travailleurs indépendants en début d'activité une cotisation calculée sur l'augmentation des revenus professionnels entre la première année complète d'activité et une année ultérieure - ces revenus étant au départ nuls - alors que les dispositions équivalentes tendant à la modération des revenus des travailleurs salariés et des agents des services publics limitent l'augmentation des revenus au départ d'un revenu existant - convenu ou imposé - et atteignant à tout le moins un minimum obligatoire ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

A. Chabot a perdu son emploi salarié en 1982. Après 18 mois de chômage, il a entamé une activité d'indépendant le 1er août 1984. En 1983, ses revenus étaient composés d'allocations de chômage, en 1984, il a perçu des allocations de chômage et son activité indépendante a présenté un déficit; à partir de 1985, les bénéfices de son activité indépendante sont croissants. L'institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) lui réclame des cotisations de consolidation pour les années 1987 et 1988, sur la base de l'article 4 de l'arrêté royal n° 464 du 25 septembre 1986 consolidant les mesures relatives à la modération des revenus des travailleurs indépendants, confirmé par la loi du 15 décembre 1986.

Devant le Tribunal du travail de Nivelles, A. Chabot fait valoir que le calcul de la cotisation 1987 et 1988 est injuste puisque, par hypothèse, l'indépendant qui entame son activité voit nécessairement ses revenus augmenter, sauf s'il est en perte. Il considère en outre que, pour les indépendants en début d'activité, la méthode de calcul des cotisations, telle que prévue par la loi, se fonde sur des bases irréelles, dès lors que, pour l'année de base 1983, un revenu fictif est pris en compte, qui est sans commune mesure avec la réalité. L'INASTI a, pour sa part, manifesté son désintérêt pour cette discussion. Le Tribunal s'interroge sur l'existence d'une discrimination à un double point de vue : d'une part, les travailleurs salariés et les agents des services publics qui entament leur activité bénéficient immédiatement d'un salaire ou d'un traitement, et le passage de zéro à ce montant ne donne pas lieu à modération ou à cotisation du chef de non-indexation, d'autre part, la cotisation, prenant comme base de calcul la première année complète d'activité et la comparant aux deux années ultérieures, vise des situations qui sont étrangères à l'objectif de la mesure. En conséquence, le Tribunal pose à la Cour la question précitée.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 17 septembre 1999, 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.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 21 octobre 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 11 novembre 1999.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 6 décembre 1999.

Par ordonnances du 29 février 2000 et du 29 juin 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 17 septembre 2000 et 17 mars 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 12 juillet 2000, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 26 septembre 2000.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres ainsi qu'à son avocat, par lettres recommandées à la poste le 14 juillet 2000.

A l'audience publique du 26 septembre 2000 :

- a comparu Me B. Maingain, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Martens et M. Bossuyt ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- 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.

IV. *En droit*

- A -

Position du Conseil des ministres

A.1.1. Le Conseil des ministres expose que le Tribunal du travail se fonde sur une interprétation erronée de l'article 4 de l'arrêté royal n° 464. Contrairement à ce que le Tribunal indique dans la question préjudicielle, la cotisation de consolidation due par l'intéressé n'est pas calculée sur l'augmentation des revenus professionnels entre la première année complète d'activité et une année ultérieure. En ce qui le concerne, la cotisation équivaut, en application de l'article 4, § 1er, 1°, de l'arrêté royal n° 464, à 6,12 p.c. des revenus gagnés au cours de l'année 1985 ramenés à leur valeur théorique 1983 en application de l'article 4, § 2, du même arrêté. L'augmentation des revenus constatée entre la première année complète d'activité et les années ultérieures est prise en considération à titre de condition de perception de la cotisation de consolidation.

A.1.2. Dans le cas de l'intéressé, la cotisation de consolidation ne pouvait lui être réclamée que s'il apparaissait que les revenus de l'année considérée étaient supérieurs aux revenus de l'année 1985, ramenés à leur valeur théorique 1983 et multipliés par le coefficient exprimant l'adaptation des traitements des agents des services publics aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation entre l'année 1983 et l'année en cause. D'autre part, l'augmentation des revenus est également prise en compte en vue de déterminer le montant maximum de la cotisation qui peut être réclamée aux indépendants.

A.1.3. Le Conseil des ministres en conclut qu'en l'espèce, l'augmentation des revenus annuels n'a eu aucune incidence sur le montant de la cotisation portée à charge de l'intéressé, et que les montants des revenus professionnels perçus en 1985 ayant été limités, la cotisation a, du fait même, été limitée. Le Conseil des ministres s'interroge dès lors quant à l'intérêt d'apporter des éléments de réponse à propos d'une question dont les prémisses paraissent erronées.

A.2. Le Conseil des ministres estime par ailleurs que les travailleurs indépendants en début d'activité ne sont pas comparables aux travailleurs salariés et aux agents des services publics dont les revenus atteignent un minimum obligatoire en début d'activité. En l'espèce, il n'y a pas matière à comparaison. En raison du mécanisme du contrat de travail, la position du travailleur salarié qui entre sur le marché du travail est radicalement différente de celle du travailleur indépendant qui entame une activité susceptible de produire des revenus. Il n'y a aucune figure juridique d'un type semblable à celle du contrat de travail qui puisse s'appliquer au travailleur indépendant, et son statut social indique le caractère aléatoire du revenu. Le travailleur indépendant n'a aucune garantie de revenu minimum et il n'est pas limité en ce qui concerne les revenus maxima qu'il peut retirer de l'exercice de son activité.

A.3. Le Conseil des ministres fait valoir que sauf en ce qui concerne l'objectif poursuivi, à savoir consolider la modération des revenus portant sur trois sauts d'index, les modes de calcul des cotisations de modération du travailleur indépendant en début d'activité ne peuvent être comparés au mode de calcul des cotisations de sécurité sociale relatives à la modération des revenus des travailleurs salariés et des agents des services publics. La question préjudicielle est fondée sur le postulat, jugé inexact par le Conseil des ministres, que les revenus du travailleur indépendant seraient nuls au départ. Alors que le travailleur salarié a droit à une rémunération dès la conclusion d'un contrat de travail, l'activité du travailleur indépendant est susceptible d'emblée de produire des revenus aléatoires qui peuvent être modestes ou élevés. Les situations ne sont donc pas comparables.

A.4. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que les modalités distinctes de calcul en cause sont objectivement et raisonnablement justifiées, et ne sont pas disproportionnées. Le législateur poursuit un objectif légitime en adoptant des règles particulières pour les indépendants qui se sont établis après 1983, puisque le mode de calcul des cotisations est impraticable pour eux. Le Conseil des ministres entend démontrer le caractère proportionné de la mesure par les éléments suivants : les cotisations ne sont pas dues pour l'année de premier établissement, les revenus pris en compte pour le calcul sont ceux de l'année suivant celle du début d'activité, l'intéressé a la possibilité de solliciter une dispense totale ou partielle de cotisations, le taux de cotisation imposé aux différentes catégories concernées ne présente pas de différence significative, le mode de calcul des cotisations des indépendants est établi en prenant en compte des revenus de début d'activité, ce qui à long terme leur est favorable.

A.5. Le Conseil des ministres en conclut que le Gouvernement a entendu, par ces mesures, mettre sur pied d'égalité les travailleurs indépendants et les travailleurs salariés et fonctionnaires au regard de l'effort de modération des revenus qu'il poursuivait. La transposition de règles identiques pour les différentes catégories était impossible.

Dès lors, les règles relatives au calcul de la cotisation de consolidation pour les travailleurs indépendants sont susceptibles de justification objective et raisonnable.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 4 de l'arrêté royal n° 464 du 25 septembre 1986 consolidant les mesures relatives à la modération des revenus des travailleurs indépendants, arrêté royal confirmé par une loi du 15 décembre 1986. Cette disposition, telle qu'elle a été modifiée par l'article 72 de la loi du 30 décembre 1988, est ainsi rédigée :

« § 1er. Par dérogation à l'article 2, la cotisation des travailleurs indépendants qui se sont établis pour la première fois après 1983 est fixée comme suit :

1° les travailleurs indépendants qui se sont établis pour la première fois en 1984 sont redevables annuellement, à partir de 1987, d'une cotisation à concurrence de 6,12 p.c. de leurs revenus professionnels de l'année 1985;

2° les travailleurs indépendants qui se sont établis pour la première fois en 1985 sont redevables annuellement :

a) pour l'année 1987 : d'une cotisation à concurrence de 4,04 p.c. de leurs revenus professionnels de l'année 1986;

b) pour l'année 1988 : d'une cotisation à concurrence de 6,12 p.c. de leurs revenus professionnels de l'année 1986;

3° les travailleurs indépendants qui se sont établis pour la première fois en 1986 sont redevables annuellement:

a) pour l'année 1987: d'une cotisation à concurrence de 2 p.c. de leurs revenus professionnels de l'année 1986;

b) pour l'année 1988: d'une cotisation à concurrence de 4,04 p.c. de leurs revenus professionnels de l'année 1987;

4° les travailleurs indépendants qui se sont établis pour la première fois après 1986 sont redevables annuellement :

a) pour l'année de premier établissement: aucune cotisation n'est due;

b) pour l'année qui suit celle du premier établissement: d'une cotisation à concurrence de 2 p.c. de leurs revenus professionnels de l'année de premier établissement;

§ 2. En vue du calcul des cotisations visées au § 1er, les revenus professionnels de l'année de premier établissement ou ceux de l'année suivante sont, au préalable, ramenés à leur valeur théorique 1983 en fonction du coefficient qui exprime l'adaptation des traitements des agents des services publics aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation entre l'année 1983 et l'année de premier établissement ou l'année suivante, selon le cas.

§ 3. Les dispositions de l'article 2, §§ 2 et 3 sont applicables en vue de l'établissement des cotisations visées au § 1er. Pour l'application desdites dispositions, les revenus professionnels de l'année 1983 entendent les revenus professionnels établis conformément au § 2 du présent article. »

B.1.2. L'arrêté royal n° 464, modifié par l'article 72 de la loi du 30 décembre 1988, établit, en son article 2, une cotisation dont sont redevables, pour les années 1987 et 1988, les travailleurs indépendants. La cotisation est calculée sur la base des revenus professionnels

qu'ils ont perçus durant l'année 1983. La cotisation n'est pas due si les revenus de l'année pour laquelle elle est calculée ne dépassent pas les revenus indexés de l'année 1983 et elle ne peut être supérieure à la différence entre les revenus professionnels de l'année pour laquelle elle est calculée et les revenus indexés de l'année 1983.

B.1.3. L'article 4 mis en cause prévoit une adaptation de ce système pour les indépendants qui se sont établis pour la première fois après 1983. Pour eux, la cotisation est calculée sur la base des revenus professionnels qu'ils ont perçus durant l'année qui suit celle de leur premier établissement, ramenés à leur valeur théorique 1983 en fonction du coefficient qui exprime l'adaptation des traitements des agents des services publics aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation. La cotisation n'est pas due si les revenus de l'année pour laquelle elle est calculée ne dépassent pas les revenus de l'année qui suit celle du premier établissement, ramenés à leur valeur théorique 1983 et indexés, et elle ne peut être supérieure à la différence entre les revenus professionnels de l'année pour laquelle elle est calculée et ces derniers.

B.2.1. Le juge *a quo* interroge la Cour au sujet de la différence de traitement, qui résulte de l'application de cet article 4, entre les travailleurs indépendants qui commencent leur activité d'indépendant, d'une part, et les travailleurs salariés et les agents des services publics qui commencent leurs activités professionnelles, d'autre part.

B.2.2. Il ressort du jugement qui pose la question que le Tribunal s'interroge sur l'éventuelle discrimination qui résulterait de ce que, étant donné son mode de calcul, la cotisation en cause atteindrait des travailleurs indépendants dont l'augmentation des revenus résulte de ce que, en début d'activité, ils partent «de zéro » et augmentent ensuite.

B.3. Le calcul de la cotisation établi par l'article 4 de l'arrêté royal n° 464 n'est pas directement fonction du montant de l'augmentation des revenus qui s'est éventuellement produite entre l'année qui suit celle du premier établissement et l'année au cours de laquelle elle est due. Par contre, l'augmentation en question est une condition de perception de la cotisation et elle représente en même temps le plafond de cette cotisation. Il en résulte que le travailleur indépendant dont les revenus progressent significativement au cours des premières années d'établissement sera redevable d'une cotisation d'un montant égal à 6,12 p.c. des

revenus perçus au cours de l'année qui suit celle du premier établissement, alors que le travailleur indépendant dont les revenus régressent, sont stables ou progressent faiblement ne devra pas la cotisation ou devra une cotisation plafonnée au montant de l'augmentation de ses revenus.

B.4. Il existe des différences fondamentales entre les travailleurs indépendants, d'une part, et les travailleurs salariés et les fonctionnaires, d'autre part, en ce qui concerne les régimes de sécurité sociale qui leur sont applicables. Ces différences ne permettent pas de comparer à tous égards ces catégories de travailleurs. Toutefois, il leur a été demandé de fournir un effort équivalent en matière de modération des revenus et les arrêtés royaux n° 289 du 31 mars 1984 et n° 464 du 25 septembre 1986, qui établissent et consolident la cotisation de modération pour les indépendants, sont précisément motivés par la volonté d'assurer le parallélisme avec l'effort de modération exigé des travailleurs salariés et des fonctionnaires (arrêté royal n° 464, rapport au Roi, *Moniteur belge*, 18 octobre 1986). Ils peuvent, à cet égard, être considérés comme comparables.

B.5. La différence de traitement établie par l'article 4 de l'arrêté royal n° 464 entre les travailleurs indépendants qui entament leur activité, d'une part, et les travailleurs salariés et les fonctionnaires en début de carrière, d'autre part, s'explique par les particularités du statut des premiers par rapport à ceux des seconds. Les indépendants perçoivent des revenus qui sont aléatoires et qui peuvent varier fortement d'une année à l'autre, alors que la rémunération des salariés et le traitement des fonctionnaires sont déterminés à l'avance et ne sont pas soumis à des variations aléatoires. L'utilisation d'un mécanisme de modération des revenus identique pour ces trois catégories de travailleurs n'était dès lors pas envisageable. La différence de traitement repose donc sur un critère objectif.

B.6.1. La Cour doit encore examiner si la mesure en cause est pertinente et proportionnée au regard de l'objectif, poursuivi par le législateur, de modération des revenus des travailleurs indépendants.

B.6.2. Le mécanisme de la cotisation permet de modérer la croissance des revenus des travailleurs indépendants. Il permet donc d'atteindre l'objectif recherché.

B.6.3. S'il est possible que la plupart des indépendants qui commencent leur activité voient leurs revenus croître entre l'année qui suit celle du premier établissement et les années ultérieures, il n'en résulte pas pour autant que la mesure serait disproportionnée en ce qui les concerne. En effet, la cotisation étant déterminée par un pourcentage des revenus perçus au cours de l'année de référence, si ces revenus sont peu élevés et augmentent au cours des années ultérieures, condition requise pour l'application de la cotisation, celle-ci sera elle-même peu élevée par rapport aux revenus perçus au cours de l'année pour laquelle elle est due. Par ailleurs, la cotisation ne peut jamais dépasser le montant de l'augmentation elle-même. Enfin, elle n'est due que pour les années 1987 et 1988, ainsi que le précise l'article 72 de la loi-programme du 30 décembre 1988.

B.7. L'article 4 de l'arrêté royal n° 464 du 25 septembre 1986 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 4 de l'arrêté royal n° 464 du 25 septembre 1986 consolidant les mesures relatives à la modération des revenus des travailleurs indépendants, confirmé par la loi du 15 décembre 1986, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 16 novembre 2000.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior