

Numéro du rôle : 1417
Arrêt n° 100/99 du 15 septembre 1999

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 11, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, posées par la Cour du travail de Liège.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts, 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 des questions préjudicielles*

Par arrêt du 8 septembre 1998 en cause de M. Safin contre la Caisse wallonne d'assurances sociales des classes moyennes, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 17 septembre 1998, la Cour du travail de Liège a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « Existe-t-il une justification objective et raisonnable à la différence de traitement entre travailleurs salariés et fonctionnaires, d'une part, et travailleurs indépendants, d'autre part, en ce sens que les travailleurs salariés et fonctionnaires voient opérer chaque mois sur leurs revenus des retenues au profit de l'Office national de sécurité sociale qui sont calculées sur base des revenus imposables promérités lors du même mois alors que les cotisations sociales dues par les travailleurs indépendants pour une année déterminée sont calculées en vertu de l'article 11, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 sur base des revenus professionnels afférents à l'exercice d'imposition dont le millésime désigne la deuxième année civile précédant immédiatement celle au cours de laquelle les cotisations sont dues, sans qu'aucune disposition ne soit prévue pour les cas exceptionnels où une diminution de revenus importante est constatée entre l'année de référence pour le calcul des cotisations sociales et l'année d'exigibilité de ces cotisations, de sorte que les travailleurs salariés ou fonctionnaires ne peuvent jamais se retrouver dans une situation qui peut être celle d'un travailleur indépendant, à savoir être redevable lors d'une année d'un montant de cotisations sociales tellement disproportionné eu égard aux montants des revenus imposables perçus lors de cette même année qu'il ne peut plus disposer, pour assurer sa subsistance, que de ressources largement inférieures au minimum de moyens d'existence et à savoir être redevable, en fin de carrière, de cotisations qui sont sans rapport avec les revenus acquis ? »

L'article 11, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 viole-t-il, dans ces conditions, le principe d'égalité prévu aux articles 10 et 11 de la Constitution ? »

2. « Existe-t-il une justification objective et raisonnable à la différence de traitement entre un travailleur indépendant qui voit chuter ses revenus au cours des trois premières années d'activité et un travailleur indépendant qui voit chuter ses revenus après ses trois premières années d'activité en ce sens que le premier verra les cotisations payées au cours des trois premières années d'activités régularisées sur base des revenus réellement perçus lors de ces trois premières années et percevra le remboursement de la différence entre le montant des cotisations provisoires et les montants des cotisations sociales calculées sur base des revenus réels tandis que le deuxième payera des cotisations définitives sur base de revenus fictifs et ne verra jamais ses cotisations régularisées sur base des revenus réellement perçus lors de ces années et ne percevra dès lors jamais le remboursement du trop-perçu ? »

L'article 11, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 viole-t-il, dans ces conditions, le principe d'égalité prévu aux articles 10 et 11 de la Constitution ? »

3. « Existe-t-il une justification objective et raisonnable à la différence de traitement entre un travailleur indépendant qui, au cours de sa carrière, percevra des revenus de même ampleur chaque année et un travailleur indépendant qui, au cours d'une carrière de même durée, percevra autant de revenus mais d'ampleur fluctuante au gré des années en ce sens qu'à revenus égaux, ils ne payeront en définitive pas sur leur carrière les mêmes montants de cotisations sociales, à défaut de procédé de régularisation par référence aux revenus réels ? »

L'article 11, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 viole-t-il, dans ces conditions, le principe d'égalité prévu aux articles 10 et 11 de la Constitution ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Affilié à la Caisse wallonne d'assurances sociales des classes moyennes, M. Safin a été cité par celle-ci devant le Tribunal du travail de Liège pour obtenir sa condamnation au paiement d'un arriéré de cotisations dues en vertu de la législation relative au statut social des travailleurs indépendants. Par un jugement du 24 novembre 1997, le Tribunal a fait droit à la demande.

M. Safin a fait appel de ce jugement devant la Cour du travail de Liège, invoquant essentiellement la chute de ses revenus d'indépendant pendant les années d'exigibilité des cotisations, l'amenant à supporter pour ces années des cotisations proportionnellement plus élevées.

Par son arrêt du 8 septembre 1998, la Cour du travail a posé les trois questions préjudicielles mentionnées ci-avant.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 17 septembre 1998, 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 8 octobre 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 17 octobre 1998.

Des mémoires ont été introduits par :

- M. Safin, demeurant à 4000 Liège, avenue de l'Observatoire 82/A, par lettre recommandée à la poste le 20 novembre 1998;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 20 novembre 1998.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 11 décembre 1998.

Par ordonnance du 21 décembre 1998, le président en exercice a prorogé de quinze jours le délai pour introduire un mémoire en réponse, à la demande de M. Safin.

Cette ordonnance a été notifiée à M. Safin, par lettre recommandée à la poste le 22 décembre 1998.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 8 janvier 1999;
- M. Safin, par lettre recommandée à la poste le 22 janvier 1999.

Par ordonnance du 24 février 1999, la Cour a prorogé jusqu'au 17 septembre 1999 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 5 mai 1999, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 9 juin 1999.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 6 mai 1999.

Par ordonnance du 8 juin 1999, le président M. Melchior a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

A l'audience publique du 9 juin 1999 :

- ont comparu :
 - . Me P. Pichault, avocat au barreau de Liège, pour M. Safin;
 - . Me J. Van Drooghenbroeck, avocat au barreau de Nivelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Martens et G. De Baets 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.

IV. *En droit*

- A -

En ce qui concerne la première question préjudicielle (la différence entre les indépendants d'une part et les salariés et les fonctionnaires d'autre part)

A.1.1. L'appelant devant la Cour du travail - ci-après « l'appelant » - indique qu'en vertu de l'article 11, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, ce sont les revenus de la troisième année civile précédant celle de la déduction des cotisations qui forment la base de calcul sur laquelle celles-ci sont établies. En début d'activité, un système de cotisations provisoires et de régularisation est prévu par l'article 38 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants. Par contre, aucun système ne prend en compte le cas où on enregistre une baisse importante de revenus entre l'année de référence et l'année d'exigibilité des cotisations, ce qui, comme dans le cas de l'intéressé, peut aboutir à lui faire supporter des cotisations proportionnellement très importantes par rapport à ses revenus de l'année d'exigibilité, qui ne seront pas régularisées et qui en outre ne seront pas suivies au cours des années ultérieures d'une baisse des cotisations si l'assujetti met fin à ses activités. Ceci peut aboutir en outre, en cas d'incapacité de payer, à des majorations considérables et à la suspension des prestations sociales.

Contrairement au travailleur salarié et au fonctionnaire, le travailleur indépendant ne paie donc pas de cotisation basée sur ses revenus de l'année au cours de laquelle elle est perçue.

A.1.2. Selon l'appelant, cette différence n'est pas justifiée par la circonstance que les revenus des indépendants, contrairement à ceux des salariés et des fonctionnaires, ne peuvent être établis en pratique qu'après le calcul de l'imposition, soit plus d'une année après l'acquisition des revenus. Il est en effet possible de généraliser à l'ensemble de la période d'activité le système, prévu pour les trois premières années, de perception provisoire des cotisations suivie d'une régularisation permettant de faire correspondre le montant de celles-ci au niveau réel des revenus perçus; la perception provisoire pourrait se faire sur la base du dernier revenu connu. Ceci instaurerait un système objectif, prévisible, garantissant à ce titre la sécurité juridique, lié au droit fiscal, et le montant des cotisations représenterait toujours le même pourcentage de revenus. Il n'aurait aucun caractère aléatoire ou excessivement difficile sur le plan administratif. Outre le début d'activité, des régularisations sont en effet actuellement possibles en cas de litiges fiscaux (article 34 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967) et en cas de communication tardive du montant des revenus par le fisc.

Un pareil système, qui ne compromettrait pas l'équilibre budgétaire du régime de la sécurité sociale, a d'ailleurs été instauré au Grand-Duché de Luxembourg, où la cotisation est provisoirement calculée sur la base du dernier revenu connu et où elle est ensuite régularisée en fonction du revenu réel, et en France, qui connaît aussi un mécanisme de cotisation provisionnel, ensuite ajusté et enfin régularisé, et ce en fonction des revenus réels, et qui permet aussi de recourir à une assiette forfaitaire en cas de constat d'infériorité des revenus par rapport à l'assiette normalement retenue. Il aurait même un effet d'incitant fiscal et il réduirait le nombre de litiges.

Les travailleurs salariés et les fonctionnaires ne peuvent pas se trouver dans la situation avancée par l'appelant en ce qui concerne les indépendants, dont les cotisations restent proportionnées à des revenus précédents malgré la chute des revenus de l'année.

Même si l'on devait soutenir qu'il appartient au travailleur indépendant d'établir des provisions en fonction des revenus acquis pour payer, trois ans plus tard, des cotisations proportionnées, il n'en demeure pas moins que, contrairement aux salariés et aux fonctionnaires, l'indépendant dont les revenus baissent devra à la fois payer les cotisations pour l'année en cours, mais aussi provisionner celles pour les années suivantes.

A.1.3. La situation de ces catégories de travailleurs est à cet égard comparable, selon l'appelant, puisqu'il s'agit dans les deux régimes de prévoir un mode de calcul des cotisations sur la base des revenus réellement perçus. Fiscalement, les travailleurs de chacune de ces catégories sont traités de manière identique quant à la fixation de l'impôt sur la base des revenus réellement acquis, même si le système de perception anticipée (le précompte mobilier ou le versement anticipé) peut différer à certains égards.

A.1.4. D'après l'appelant, la circonstance que les caisses d'assurance sociale aient l'obligation d'informer leurs affiliés des caractéristiques du système, et notamment de la nécessité d'établir des provisions, ne corrige pas le caractère discriminatoire du système. La réserve ne pouvant être déduite fiscalement, elle sera taxée et le montant résiduaire sera insuffisant pour payer les cotisations ultérieures.

De même, la possibilité de demander une dispense des cotisations n'apporte pas davantage la correction visée : la commission compétente dispose en effet d'un pouvoir discrétionnaire et sans appel et elle ne statue que dans un délai de deux ans minimum après l'introduction de la demande.

La correction de la cotisation en cas de contestation fiscale, prévue par la législation, ne vise pas l'hypothèse d'une variation de revenus non contestée sur le plan fiscal.

Enfin, la possibilité de cotiser de manière réduite, ouverte par l'article 37 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967, ne concerne qu'une catégorie limitée de personnes.

A.2.1. Le Conseil des ministres entame son argumentation en soutenant que les salariés et les fonctionnaires ne sont pas comparables aux travailleurs indépendants. Les régimes de la sécurité sociale concernant ces derniers n'ont été mis en place que postérieurement à celui des salariés, et moyennant des modes de financement, des structures et des prestations distincts.

Les spécificités propres à l'acquisition des revenus divergent fondamentalement : leur montant, en ce qui concerne les indépendants, fixé en fonction des bénéfices variables générés par leur activité, ne peut être établi que longtemps après la fin de l'année civile de perception des revenus, après la déclaration à l'impôt des personnes physiques, l'éventuel contrôle fiscal, l'enrôlement et la communication des données à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI). Le traitement du travailleur salarié est connu préalablement à la perception de la cotisation et il émane d'un seul débiteur, ce qui permet la retenue légale au fur et à mesure des paiements de la rémunération.

Le régime d'activité de l'indépendant se fonde en outre sur une autonomie de gestion et d'organisation et sur la responsabilité, qui impliquent notamment qu'il lui appartient de provisionner les montants nécessaires au paiement ultérieur des cotisations de sécurité sociale.

La comparaison avec les fonctionnaires est, selon le Conseil des ministres, encore moins pertinente. Leurs statuts sont diversifiés et ils ne relèvent de la sécurité sociale que pour les soins de santé; les autres garanties sociales font partie intégrante de leur statut.

A.2.2. Subsidiairement, le Conseil des ministres soutient que la différence de calcul des cotisations entre les indépendants et les salariés est objectivement et raisonnablement justifiée et qu'elle n'est pas disproportionnée.

L'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 a été adopté pour unifier le champ d'application des régimes de sécurité sociale des travailleurs indépendants, pour unifier le mode de calcul et de perception des cotisations, exprimées en pourcentage des revenus professionnels, et pour simplifier les structures administratives.

Quant à la base de calcul des cotisations, l'objectif était, non pas de retenir les revenus évalués ou probables, mais bien une base stable répondant au souci de la sécurité juridique. Le critère retenu a été fixé en fonction du droit fiscal : il s'agit des revenus après leur détermination nette en revenus imposables, ce qui nécessitait qu'un laps de temps s'écoule pour permettre au fisc de transmettre les données à l'INASTI.

L'objectif d'équilibre budgétaire imposait une fixation et une perception des sources de financement sur une base connue, indiscutable et fixée définitivement. Tout autre mécanisme de récupération serait illusoire, il entraînerait un travail administratif considérable et une perte majeure de chance d'obtenir la récupération de sommes impayées au cours de l'année des revenus.

A.2.3. Le Conseil des ministres poursuit son argumentation en indiquant que l'on ne peut comparer le régime belge avec celui en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg. Par exemple, celui-ci fait appel au forfait pour le calcul des cotisations des salariés, les professions libérales sont rattachées au régime des salariés, il inclut dans la base de calcul des revenus ne résultant pas d'un contrat de travail et les risques couverts sont limités aux assurances maladie, pension et accident. La solidarité y connaît des limites non souhaitées en Belgique. C'est ainsi par exemple que les intéressés cotisent sur la base du dernier revenu connu, qu'ils peuvent solliciter le changement de l'assiette en cas de modification de celle-ci après sa fixation, mais qu'il n'y a pas d'obligation de cotiser de manière complémentaire en cas d'accroissement des revenus, ce qui obère de manière inacceptable aux yeux du droit belge la notion de solidarité fondée sur la capacité contributive de chacun. En outre, le système fiscal grand-ducal connaît des mécanismes de forfaits, d'exemptions ou de réductions d'impôts qui le rendent fondamentalement distinct du système belge. Une nouvelle loi luxembourgeoise, entrée en vigueur le 1er janvier 1999, vise d'ailleurs à fonder le calcul des cotisations sur une meilleure perception du revenu réel de l'indépendant.

Le système généralisé de régularisation impliquerait des demandes de paiements complémentaires à des moments relativement imprévisibles, à faire en un paiement plutôt qu'en quatre trimestres et il conduirait en fin de carrière à la réclamation de suppléments à un moment où l'intéressé n'a plus d'activité ou est pensionné, ce qui constituerait une brèche dans la solidarité voulue en Belgique entre les actifs et les non-actifs. En outre, des prestations seraient servies parallèlement sans certitude quant au respect des conditions d'assurabilité.

Enfin, les régularisations ne résoudraient pas, toujours selon le Conseil des ministres, la critique de l'appelant quant au décalage entre les revenus d'une année et le montant de la cotisation payée pendant la même année lorsqu'un complément afférent à une année précédente, plus productive de revenus, est réclamé.

En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle (la différence entre les indépendants dont les revenus chutent en début d'activité et ceux dont les revenus chutent après le début d'activité)

A.3.1. S'il existe une régularisation des cotisations d'indépendants en début d'activité, aucun système de ce type n'est prévu en cours de carrière et au moment de la cessation d'activité. Il existe dès lors, selon l'appelant, une différence de traitement non justifiée entre l'indépendant dont les revenus chutent en début de carrière et dont les cotisations sont en conséquence régularisées, et celui dont les revenus baissent ultérieurement, dont les cotisations ne sont pas régularisées.

En outre, la base de calcul des cotisations, soit les revenus de la troisième année qui précède l'année de paiement de celles-ci, est modifiée par l'ajout de calculs d'indexation et de « brutage ». Celui-ci consiste à ajouter aux revenus imposables la cotisation théorique sur ces mêmes revenus. Cependant, le système consiste à augmenter les revenus imposables d'un coefficient au lieu de prendre en considération le montant réel de la cotisation, ce qui provoque des distorsions dans l'établissement du montant des cotisations, notamment en cas de forte variation des revenus d'une année à l'autre.

Si un travailleur indépendant décide de cesser de travailler pendant un trimestre, il ne devra pas payer de cotisation pour cette période, tandis que celui qui continue de travailler doit non seulement payer des cotisations, mais elles sont calculées en outre sur la base de revenus antérieurs plus élevés.

Les contingences du système fiscal belge ne peuvent justifier la prise en compte du décalage entre l'acquisition des revenus et le paiement des cotisations : le système de régularisation des cotisations pourrait être mis en oeuvre pour les autres années.

A.3.2.1. A titre préalable, le Conseil des ministres souligne que l'article 11, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967, qui fait l'objet de la question préjudicielle, n'introduit en lui-même aucune distinction entre les travailleurs indépendants qui voient chuter leurs revenus selon l'époque à laquelle cette baisse intervient. Ce sont les mesures d'exécution, prises par l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 en exécution du paragraphe 4, et non du paragraphe 2 faisant l'objet de la question préjudicielle, dudit article 11, qui introduisent une possibilité de dérogation complémentaire pour établir « comment sont calculées les cotisations en cas de début ou de reprise de l'activité professionnelle ».

A.3.2.2. S'il y a une différence entre les indépendants dont les revenus chutent en début de carrière et ceux dont les revenus baissent ultérieurement, elle n'empêche, d'après le Conseil des ministres, que les uns et les autres paieront des cotisations définitives sur la base des revenus réels recueillis préalablement, selon un système dont le caractère justifié et raisonnable est établi plus haut.

Le système de régularisation en début d'activité est le seul à permettre de faire appel à la capacité contributive réelle, aussi longtemps qu'il n'y a pas d'année de référence. L'indépendant doit organiser son propre budget et faire preuve de prévoyance à cet égard. Les caisses d'assurance sociale ont d'ailleurs des obligations d'information à l'égard des affiliés sur ce point, prévues par l'article 41bis de l'arrêté royal du 19 décembre 1967.

De même, en se fondant sur les revenus recueillis trois ans plus tôt, il est fait appel à la capacité contributive réelle à ce moment.

A.3.2.3. Le Conseil des ministres poursuit en exposant les correctifs et les mesures additionnelles atténuant les effets exceptionnels non désirés du système : la possibilité de demander une dispense des cotisations, l'adaptation de la base de calcul en cas de contestation fiscale sur la base du montant admis par l'intéressé, moyennant une éventuelle régularisation ultérieure, et l'assimilation au régime des indépendants exerçant leurs activités à titre complémentaire, qui peuvent cotiser sur une base réduite.

En outre, à partir des années d'exercice d'activité comme indépendant commençant le 1er janvier 1985, un lien proportionnel est établi entre le montant des cotisations, basées sur les revenus, et celui de la pension de retraite et de survie.

En ce qui concerne la troisième question préjudicielle (la différence entre les indépendants dont les revenus sont constants et ceux dont les revenus, d'un montant total égal, sont fluctuants)

A.4.1. L'appelant dépose à son dossier des pièces comparant les cotisations à payer par des indépendants disposant de revenus égaux sur l'ensemble de leur carrière, mais répartis différemment tout au long de celle-ci. Il en résulte que le montant total des cotisations sera différent d'un cas à l'autre, malgré l'égalité des revenus totaux. L'appelant n'aperçoit pas la justification de cette différence. La cause de cette différence, amplifiée encore par le « brutage » de la rémunération de base, est le mode de calcul des cotisations par référence aux revenus antérieurs.

Contrairement aux salariés et aux fonctionnaires, les travailleurs indépendants ne paient pas de cotisation correspondant aux revenus réels des trois dernières années de carrière; les cotisations sont en effet calculées sur la base des revenus de la troisième année antérieure, sans régularisation.

Seul un système de paiement provisionnel complété par une régularisation ultérieure éviterait, selon l'appelant, les effets ainsi dénoncés.

A.4.2. Le Conseil des ministres, après avoir relevé le caractère purement théorique de la question, qui remet en cause l'équilibre du système, constate que celui-ci vise bien à faire percevoir les cotisations de manière proportionnelle sur la base des revenus réels, même si des mécanismes correcteurs sont prévus, comme l'instauration d'une base de cotisation fondée sur un plancher légal de revenu (152.777 francs) répondant au mécanisme de solidarité voulu par le législateur ou sur un plafond de cotisation (1.084.036 francs) destiné à créer une solidarité plausible, susceptible d'être mise en oeuvre.

L'hypothèse du travailleur indépendant percevant des revenus constants tout au long de sa carrière, sur laquelle s'appuie la démonstration de l'appelant, n'existe pas selon le Conseil des ministres, sauf s'il s'agit de « faux indépendants ». C'est précisément la variabilité des revenus qui a amené le législateur à instaurer le système critiqué.

Il n'y a pas de lien, dans un régime de répartition fondé sur la solidarité, entre le niveau des cotisations et celui des prestations, contrairement au régime de capitalisation; ceci vaut également pour les salariés et les fonctionnaires.

Seules les trois dernières années de la carrière ne sont pas prises en considération pour calculer les cotisations sociales. Ce seul problème marginal est compensé par les correctifs avancés plus haut par le Conseil des ministres et son importance est minime au regard du souci majeur d'équilibre budgétaire du statut social des travailleurs indépendants.

La Cour admet d'ailleurs que, dans la sécurité sociale et en droit fiscal, des mesures approximatives et simplificatrices soient adoptées. En l'espèce, il n'est pas possible de prévoir une correspondance intégrale entre le montant des revenus et celui des cotisations. Pour les trois dernières années, le législateur ne pouvait que permettre l'utilisation d'une formule générale et proportionnelle aux revenus réels qui, pour ce qui concerne cette période, est nécessairement, dans les cas marginaux, approximative et simplificatrice. La marge d'erreur peut porter au maximum sur 3/45èmes pour un homme et 3/41èmes pour une femme, ce qui n'est pas disproportionné à l'objectif visé.

- B -

B.1. Le litige soumis au juge *a quo* porte sur des cotisations sociales dues par un travailleur indépendant pour une période qui s'étend du deuxième trimestre 1992 au quatrième trimestre 1995. Il convient donc d'examiner l'article 11 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants tel qu'il a été modifié par les lois du 6 février 1976, du 30 décembre 1988 et du 26 juin 1992, sans tenir compte des modifications ultérieures, à l'exception des modifications de pure forme qui ont été apportées par la loi du 30 mars 1994. Cet article 11 dispose :

« § 1er. Les cotisations des assujettis sont exprimées par un pourcentage des revenus professionnels.

§ 2. Par revenus professionnels au sens du § 1er, il y a lieu d'entendre les revenus professionnels bruts, diminués des frais professionnels et, le cas échéant, des pertes professionnelles, fixés conformément à la législation relative à l'impôt sur les revenus, dont l'assujetti a bénéficié en qualité de travailleur indépendant, augmentés, selon les modalités déterminées par le Roi, du montant des cotisations visées aux articles 12 et 13.

Les bénéfices et profits visés à l'article 23, § 1er, 3°, du Code des impôts sur les revenus 1992, qui se rattachent à une activité antérieurement exercée par l'assujetti, sont considérés être des revenus professionnels au sens de l'alinéa précédent et sont censés appartenir à l'exercice d'imposition dans lequel ils sont taxés. [...]

Le calcul des cotisations dues pour une année déterminée se fait sur la base des revenus professionnels au sens des alinéas précédents afférents à l'exercice d'imposition dont le millésime désigne la deuxième année civile précédant immédiatement celle au cours de laquelle les cotisations sont dues.

[...] »

Seul l'article 11, § 2, alinéa 3, fait l'objet des questions préjudicielles.

En ce qui concerne la première question préjudicielle

B.2.1. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 11, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 en ce que, à la différence des travailleurs salariés et des fonctionnaires, les travailleurs indépendants doivent cotiser au régime de la sécurité sociale sur la base, non pas des revenus de l'année en cours, mais de celle de la troisième année antérieure, ce qui peut avoir pour conséquence, en cas de baisse des revenus entre l'année d'acquisition de ceux-ci et l'année de déduction des cotisations, une charge disproportionnée de cotisations par rapport aux revenus de l'année en cours. Ceci peut même amener à ne laisser au travailleur indépendant qu'un revenu disponible inférieur au minimum de moyens d'existence. En fin de carrière, les cotisations sont sans rapport avec les revenus acquis.

B.2.2. 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, ils participent les uns et les autres au financement du système de sécurité sociale qui leur est applicable au moyen de cotisations, perçues selon des procédés différents, mais qui ont pour caractéristique commune d'être calculées en fonction de leurs revenus professionnels. Ils peuvent, à cet égard, être considérés comme comparables.

B.2.3. La différence décrite dans la question préjudicielle s'explique, en ce qui concerne les travailleurs indépendants, par le fait, lié au statut même de cette catégorie sociale, que leurs recettes proviennent de sources diverses, que le montant total des revenus professionnels bruts, après la déduction des frais professionnels et, le cas échéant, des pertes professionnelles, ne peut être établi qu'après l'année de perception de ces recettes, que ces données doivent ensuite être déclarées à l'Administration des contributions directes et contrôlées par celle-ci avant d'être ensuite transmises à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI), lequel se met enfin en rapport avec les caisses d'assurance sociale en vue de l'établissement des demandes de paiement des cotisations. En ce qui concerne les salariés et les fonctionnaires en revanche, le montant des revenus professionnels est nécessairement connu au moment de l'établissement des cotisations. La différence entre les modes de calcul des cotisations repose donc sur un critère objectif.

B.2.4. Il est vrai que le système de calcul des cotisations pourrait être organisé de manière telle que, pendant l'année de perception des revenus, des cotisations provisoires soient établies, suivies d'une régularisation en fonction des revenus réellement perçus.

Il ressort toutefois du rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 38 que les objectifs poursuivis étaient d'opérer une rationalisation fondamentale en recherchant des bases financières saines, en mettant fin aux différences de mode de calcul des cotisations dans les secteurs des pensions, des allocations sociales et de l'assurance soins de santé et en réduisant en conséquence des frais administratifs qui étaient très élevés, toute économie dans ce domaine permettant une augmentation proportionnelle des avantages alloués (*Moniteur belge* du 29 juillet 1967, pp. 8071 et 8072).

B.2.5. Le mode de calcul organisé par l'article 11, § 2, alinéa 3, est en rapport avec ces objectifs. Le législateur a pu considérer que pour éviter, dans un souci notamment de simplification administrative, de devoir procéder en plusieurs étapes à la perception des cotisations et pour permettre au régime de disposer de recettes suffisantes, nécessaires aux prestations prévues, il y avait lieu d'instaurer un mécanisme par lequel il n'était procédé au calcul et à la perception des cotisations que par une seule opération, sur une base stable et définitive, et non par un système de paiements provisionnels suivis de régularisations ultérieures. La Cour relève par ailleurs que ce dernier système, en tant qu'il peut entraîner des compléments de cotisation, peut aboutir également, comme celui qui fait l'objet de la question préjudicielle, au paiement de montants importants de cotisations pendant une année au cours de laquelle les revenus auraient baissé.

B.2.6. Si le législateur a autorisé, par l'article 11, § 4, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967, modifié par la loi du 9 juin 1970, qu'un régime particulier soit mis en place pour ce qui concerne le début et la reprise d'activité, tel qu'il a été conçu par les articles 38 et suivants de

l'arrêté royal d'exécution du 19 décembre 1967, c'est parce que, dans ces deux hypothèses, il n'existe pas de revenus de référence. Il était donc indispensable d'organiser un autre mode de calcul, limité aux années concernées.

B.2.7. Les moyens mis en oeuvre ne sont pas disproportionnés à ces objectifs. Les mécanismes légaux invitent en effet les travailleurs indépendants à faire preuve de prévoyance. Une pareille conception correspond à celle qui résulte des fondements mêmes de l'organisation des professions indépendantes, pour lesquelles le régime de sécurité sociale a visé précisément à encadrer, en fonction du principe de solidarité, les mécanismes de prévoyance laissés autrefois à l'initiative propre de chaque intéressé.

Si la disposition en cause peut aboutir, en cas de baisse des revenus, à faire supporter des cotisations disproportionnées par rapport aux revenus de l'année en cours, cet état de choses est compensé par le fait que les cotisations à payer trois ans plus tard diminueront en conséquence.

B.2.8. Si cette compensation ne joue pas lorsque les revenus baissent pendant les trois dernières années d'activité, c'est parce que le travailleur indépendant qui a cessé sa vie active n'est plus redevable d'aucune cotisation.

B.2.9. Il est vrai, comme le souligne le juge *a quo*, que le travailleur indépendant dont les revenus ont diminué peut se trouver redevable de cotisations d'un montant tel que les revenus dont il dispose risquent à ce moment de ne plus lui permettre d'assurer sa subsistance. L'article 17 de l'arrêté royal n° 38 lui permet, s'il se trouve « dans le besoin ou dans une situation voisine de l'état de besoin », de demander à la Commission des dispenses instituée par l'article 22 du même arrêté royal une dispense totale ou partielle des cotisations dues.

B.2.10. La première question appelle une réponse négative.

En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle

B.3. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 11, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 en ce qu'un système de régularisation des cotisations est mis sur pied par l'article 11, § 4, pour tenir compte des revenus réels des trois premières années d'activité des travailleurs indépendants et qu'au contraire, dans la suite de la carrière, aucun système de ce type n'a été mis en place, ce qui a pour effet, en cas de chute des revenus, de permettre un remboursement du trop-perçu dans la première hypothèse et de ne pas le permettre dans la seconde.

Pour les motifs exposés en B.2.6 à B.2.9, la question appelle une réponse négative.

En ce qui concerne la troisième question préjudicielle

B.4.1. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 11, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 en ce que le système aboutit, en raison de l'absence de procédé de régularisation, au paiement de montants totaux de cotisations différents pour des travailleurs indépendants dont les revenus, pourtant égaux au total, fluctuent de manière différente tout au long de leur carrière.

B.4.2. Ainsi qu'il est mentionné en B.2.7, chaque fluctuation des revenus se répercutera sur les cotisations réclamées trois ans plus tard. Si le travailleur indépendant qui a des revenus constants a l'avantage de payer tout au long de sa carrière des cotisations équivalentes, celui dont les revenus fluctuent n'en est pas pour autant discriminé. Il lui appartient de faire les provisions nécessaires pour acquitter les cotisations afférentes aux années prospères.

B.4.3. La troisième question appelle une réponse négative.

Sur l'ensemble des questions

B.5. Aucune des comparaisons auxquelles invitaient les questions préjudicielles n'a fait apparaître de discrimination. Il y a lieu de donner une réponse unique aux trois questions.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 11, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les cotisations sociales dues par ces travailleurs sont calculées sur la base des revenus professionnels afférents à l'exercice d'imposition dont le millésime désigne la deuxième année civile précédant immédiatement celle au cours de laquelle les cotisations sont dues.

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 15 septembre 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior