

Rolnummer 3190
Arrest nr. 135/2005 van 19 juli 2005

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 11, § 5, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Kortrijk.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 3 december 2004 in zake de v.z.w. Acerta Sociaal Verzekeringsfonds tegen F. Meyfroidt, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 8 december 2004, heeft de Arbeidsrechtbank te Kortrijk de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 11, § 5, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen zoals van kracht tot en met 31 december 2002 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet wanneer het de gepensioneerde, die zijn rustpensioen cumuleert met een toegelaten beroepsactiviteit bij gelijke inkomsten meer bijdragen laat betalen wanneer hij kinderlast heeft dan wanneer hij zonder kinderlast is, doordat het bedoelde artikel 11, § 5, de berekening van de verschuldigde bijdragen van de gepensioneerde die een toegelaten beroepsactiviteit als zelfstandige uitoefent, op het jaarlijks inkomen dat hij cumuleert met de uitkering die hij geniet, laat afhangen van een verschillend plafond volgens het geval de gepensioneerde kinderlast heeft of niet, wanneer hij die het rustpensioen geniet er zich toe verbonden heeft zijn inkomen te beperken tot de inkomensgrens voorzien voor een gepensioneerde zonder kinderlast, zodat de gepensioneerde met kinderlast bij een gelijk inkomen meer bijdragen dient te betalen dan de gepensioneerde zonder kinderlast ? ».

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 22 juni 2005 :

- is verschenen : Mr. G. Mattens *loco* Mr. F. Gosselin, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en J.-P. Snappe verslag uitgebracht;

- is de voornoemde advocaat gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

De verweerder voor de verwijzende rechter geniet sinds 1 juli 1999 een rustpensioen als zelfstandige, dat hij combineert met een door de pensioenwetgeving toegestane zelfstandige activiteit. Van het derde kwartaal van 1999 tot het vierde kwartaal van 2002 heeft hij hiervoor socialezekerheidsbijdragen betaald, die overeenkomstig artikel 11, § 5, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen werden berekend op het geplafonneerde jaarinkomen voor personen zonder kinderlast.

Nadat de eisende partij voor de verwijzende rechter vernam dat de verweerder evenwel nog een kind ten laste had en uit dien hoofde kinderbijslag ontving, deelde zij mee dat zij de verschuldigde bijdragen zou verhogen, aangezien het toegestane jaarinkomen, en bijgevolg de bijdrage, wordt verhoogd wanneer de

gerechtigde de hoofdzakelijke last heeft van ten minste één kind. De verweerder betwist dit omdat zijn feitelijke inkomsten nooit het geplafonneerde jaarinkomen voor personen zonder kinderlast hebben overschreden.

Hierop vorderde de eisende partij voor de verwijzende rechter de betaling van de achterstallige bijdragen, te vermeerderen met de gerechtelijke interesten.

In het kader van die procedure heeft de verwijzende rechter de hierboven geformuleerde prejudiciële vraag gesteld.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Enkel de Ministerraad heeft een memorie ingediend.

A.2. De Ministerraad zet uiteen dat artikel 11, § 5, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen een uitzondering maakt op het in artikel 11, § 2, van dat besluit neergelegde beginsel volgens hetwelk socialezekerheidsbijdragen worden berekend volgens de beroepsinkomsten die betrekking hebben op het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de bijdragen verschuldigd zijn. Artikel 11, § 5, bepaalde ten tijde van het geschil dat, wanneer de betrokkene een rustpensioen geniet en een toegestane activiteit als zelfstandige uitoefent, de toepassing van de voorgaande regel niet tot gevolg mag hebben dat de betrokkene een bijdrage zou betalen op een inkomen dat hoger zou zijn dan 112,99 pct. van het jaarlijkse inkomen dat hij mag cumuleren met zijn pensioen. Het toegestane inkomen, en bijgevolg de maximaal verschuldigde bijdrage, was hoger wanneer de zelfstandige nog ten minste één kind ten laste had, ook al overschreden de werkelijke inkomsten niet het plafond voor gepensioneerden zonder kind ten laste.

Omdat dit als onbillijk werd ervaren, hebben de programmawet van 2 augustus 2002 en de programmawet van 24 december 2002 artikel 11, § 5 in die zin gewijzigd dat voor de bijdragen die verschuldigd zijn voor de periode na 31 december 2002, de begunstigde van onder meer een rustpensioen die de hoofdzakelijke last van ten minste één kind heeft, kan vragen enkel bij te dragen op 112,99 pct. van het jaarlijkse inkomen dat hij zou hebben kunnen cumuleren met de uitkering die hij zou hebben genoten indien hij geen kind ten laste had, op voorwaarde dat hij zich ertoe verbindt die inkomstengrenzen niet te overschrijden.

A.3. Volgens de Ministerraad ondervraagt de verwijzende rechter het Hof dan ook over het verschil in behandeling dat zou voortvloeien uit het feit dat de nieuwe regeling slechts van toepassing is op de bijdragen verschuldigd voor de periode na 31 december 2002, doch niet op de voorafgaande periodes. De verwijzende rechter vraagt eigenlijk of de wetgever de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt doordat de wijziging van artikel 11, § 5, van het koninklijk besluit nr. 38 niet met terugwerkende kracht in werking is getreden.

A.4. Volgens de Ministerraad heeft de wetgever met de bepaling die het voorwerp uitmaakt van de prejudiciële vraag het principe nageleefd dat wetsnormen in beginsel geen terugwerkende kracht mogen hebben. De wetgever kan bijgevolg slechts uitzonderlijk en onder bijzondere voorwaarden bepalen dat een wetsnorm terugwerkende kracht heeft.

A.5. Te dezen zou de afdeling wetgeving van de Raad van State de niet-retroactiviteit van de bepaling die het voorwerp uitmaakt van de prejudiciële vraag minstens impliciet hebben aanvaard, door enkel een wetgevingstechnische aanpassing voor te stellen.

Bovendien zou de afwezigheid van terugwerkende kracht volledig stroken met de rechtspraak van het Hof, volgens welke de terugwerkende kracht van wetsnormen, die van die aard is dat zij rechtsonzekerheid kan creëren, slechts verantwoord kan worden door bijzondere omstandigheden, met name wanneer zij onontbeerlijk is voor de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. De wetgever kan met betrekking tot de bepaling die het voorwerp uitmaakt van de prejudiciële vraag niet worden verweten niet te hebben voorzien in een terugwerkende kracht, aangezien geen enkel motief van algemeen belang een dergelijke keuze zou hebben kunnen rechtvaardigen.

- B -

Wat het onderwerp van de prejudiciële vraag betreft

B.1.1. Artikel 11 van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen (hierna het koninklijk besluit nr. 38) regelt de wijze waarop de bijdragen worden berekend van de aan het koninklijk besluit onderworpen zelfstandigen.

Volgens artikel 11, § 2, derde lid, van dat besluit

« [geschiedt] de berekening van de voor een bepaald jaar verschuldigde bijdragen [...] op basis van de beroepsinkomsten [...], die betrekking hebben op het aanslagjaar waarvan het jaartal verwijst naar het tweede kalenderjaar dat onmiddellijk datgene voorafgaat waarvoor de bijdragen verschuldigd zijn ».

Artikel 11, § 5, eerste lid, van dat besluit betreft de berekening van de bijdragen van gepensioneerden die binnen de door de wet toegestane perken een zelfstandige beroepsactiviteit blijven uitoefenen. De tekst van die bepaling, zoals zij van toepassing was op het aan de verwijzende rechter voorgelegde geschil, luidde als volgt :

« Wanneer een rust- of overlevingspensioen of een gelijkaardig voordeel, voor de betaling waarvan voorwaarden gesteld zijn met betrekking tot de uitoefening van een beroepsbezigheid, effectief betaalbaar is aan de onderworpene krachtens de pensioenregeling voor zelfstandigen of een andere pensioenregeling, mag de toepassing van de §§ 2 en 3 niet tot gevolg hebben de belanghebbende, met ingang van het kwartaal waarin dat pensioen of dat voordeel ingaat, bijdragen te doen betalen op een inkomen hoger dan 112,99 pct. van het jaarlijks inkomen dat de belanghebbende, voor het betrokken jaar, mag cumuleren met de uitkering die hij geniet ».

B.1.2. Die bepaling heeft tot gevolg dat, behoudens wanneer de toepassing van artikel 11, § 2, voordeliger zou zijn, de bijdrage van een pensioengerechtigde die een beperkte zelfstandige beroepsactiviteit uitoefent, wordt berekend op het maximale jaarlijkse inkomen dat de betrokkene mag cumuleren met de uitkering die hij geniet.

Dat maximale jaarlijkse inkomen wordt bepaald door artikel 107, § 2, A, 2°, van het koninklijk besluit van 22 december 1967 houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen. Overeenkomstig artikel 107, § 3, B, tweede lid, van datzelfde besluit wordt, wanneer de gerechtigde de hoofdzakelijke last heeft van ten minste één kind, dat bedrag verhoogd.

B.1.3. Hierdoor is de aan artikel 11, § 5, van het koninklijk besluit nr. 38 onderworpen persoon die de hoofdzakelijke last heeft van ten minste één kind en die bijgevolg een hoger maximaal jaarlijks inkomen mag cumuleren met zijn uitkering, een hogere bijdrage verschuldigd dan de persoon die geen kind ten laste heeft, ook al zou in de praktijk het reële inkomen van de eerste niet hoger zijn dan het maximale jaarlijkse inkomen dat de tweede mag cumuleren met zijn uitkering. De verwijzende rechter vraagt het Hof of dat verschil in behandeling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.2.1. Volgens de Ministerraad ondervraagt de verwijzende rechter het Hof in werkelijkheid over het verschil in behandeling dat zou voortvloeien uit het feit dat de wijziging van artikel 11, § 5, van het koninklijk besluit nr. 38 bij de programmawetten van 2 augustus 2002 en van 24 december 2002 slechts van toepassing is op de bedragen verschuldigd voor de periode na 31 december 2002.

B.2.2. De programmawetten van 2 augustus 2002 en van 24 december 2002 hebben artikel 11, § 5, eerste lid, aangevuld als volgt :

« Wat de bedragen betreft die verschuldigd zijn voor de periode na 31 december 2002, kan de begunstigde van een rust- of overlevingspensioen of van een gelijkaardig voordeel die de hoofdzakelijke last van ten minste één kind heeft, evenwel vragen enkel bij te dragen op het jaarlijks inkomen dat hij, voor het betrokken jaar, zou hebben kunnen cumuleren met de uitkering die hij geniet indien hij geen kind ten laste had, op voorwaarde dat hij zich ertoe verbindt deze inkomstengrens niet te overschrijden.

De Koning omschrijft wat moet worden verstaan onder de hoofdzakelijke last van een kind en bepaalt de nadere regels van deze aanvraag alsmede de weerslag van het niet respecteren van de verbintenis ».

B.2.3. De partijen voor het Hof vermogen niet de draagwijdte van de door de verwijzende rechter gestelde prejudiciële vraag te wijzigen of te laten wijzigen. Op het argument van de Ministerraad, dat neerkomt op een herformulering van het onderwerp van de prejudiciële vraag, kan bijgevolg niet worden ingegaan.

Ten gronde

B.3. Overeenkomstig artikel 11, § 2, van het koninklijk besluit nr. 38 worden de bijdragen van de zelfstandigen berekend op basis van het fiscaal vastgestelde beroepsinkomen van het derde voorafgaande jaar. De berekeningsbasis van de verschuldigde bijdragen is dus niet het reële inkomen van de zelfstandige op het ogenblik dat de bijdragen verschuldigd zijn, maar dat van een refertejaar dat er drie jaar aan voorafgaat.

B.4. Wanneer de betrokkene evenwel, binnen de bij artikel 107 van het koninklijk besluit van 22 december 1967 houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen bepaalde grenzen, een zelfstandige beroepsactiviteit combineert met een rustpensioen, kan de toepassing van die regel tot gevolg hebben dat de door hem verschuldigde bijdragen worden berekend op basis van het inkomen dat hij verkreeg op het ogenblik dat hij nog niet in ruste was gesteld. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat een onevenredigheid ontstaat tussen de bijdragelast en de inkomsten van het lopende jaar.

B.5. Om hieraan tegemoet te komen, bepaalt het in het geding zijnde artikel 11, § 5, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 38, zoals het van toepassing was op het aan de verwijzende rechter voorgelegde geschil, dat de verschuldigde bijdrage niet hoger kan zijn dan de bijdrage die moet worden betaald op een inkomen van 112,99 pct. van het jaarlijkse inkomen dat de betrokkene mag cumuleren met zijn uitkering.

Die bepaling houdt bijgevolg een afwijking in van de in artikel 11, § 2, van het koninklijk besluit nr. 38 neergelegde regel, ten voordele van de bijdrageplichtige die zijn rustpensioen combineert met een zelfstandige activiteit. Hierdoor wordt de bijdrage berekend op een inkomen dat beter overeenstemt met het inkomen dat de betrokkene geniet op het ogenblik dat die bijdrage verschuldigd is.

B.6. Dat de wetgever hierbij een forfaitair bedrag hanteert waarop de bijdrage in voorkomend geval zal worden berekend - het maximale jaarlijkse inkomen dat de bijdrageplichtige mag cumuleren met zijn pensioenuitkering - houdt verband met het feit dat het reële inkomen van de betrokkene op het ogenblik waarop de bijdrage verschuldigd is, niet bekend is.

De wetgever wenste ook niet een systeem in te voeren van voorlopige betalingen, gevolgd door regularisaties. Uit het verslag aan de Koning dat aan het koninklijk besluit nr. 38 voorafgaat, blijkt dat beoogd werd door een grondige rationalisatie te zoeken naar een gezonde financiële basis en een einde te maken aan de verschillen in de wijze waarop de bijdragen in de drie sectoren, namelijk pensioenen, kinderbijslagen en verzekering voor geneeskundige verzorging, worden berekend, en dientengevolge de administratieve kosten die zeer hoog waren te verminderen, terwijl elke besparing op dat vlak een proportionele verhoging van de toegekende voordelen mogelijk zou maken (*Belgisch Staatsblad* van 29 juli 1967, pp. 8071 en 8072). Het in het geding zijnde artikel 11, § 5, past in het kader van dat doel van administratieve vereenvoudiging, aangezien door middel van slechts één operatie wordt overgegaan tot de berekening en de inning van de bijdragen.

Dezelfde overwegingen lagen trouwens ten grondslag aan de in artikel 11, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 38 bepaalde regel volgens welke de bijdragen van de zelfstandigen worden berekend op basis van het fiscaal vastgestelde beroepsinkomen van het derde voorafgaande jaar, waarvan het Hof in zijn arrest nr. 100/99 van 15 september 1999 heeft geoordeeld dat hij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt.

B.7. De toepassing van de in het geding zijnde bepaling heeft tot gevolg dat een verschil in behandeling ontstaat tussen een bijdrageplichtige die de hoofdzakelijke last van ten minste één kind heeft, en een bijdrageplichtige die geen kind ten laste heeft : omdat het maximale jaarlijkse inkomen dat de eerste categorie mag cumuleren met de uitkering die hij ontvangt hoger is dan dat van de tweede categorie, is de verschuldigde bijdrage hoger, ook al gaat het reële inkomen van de betrokkene het maximale jaarlijkse inkomen van de tweede categorie niet te boven.

B.8. Dat onderscheid berust op een objectief criterium, namelijk het maximale jaarlijkse inkomen dat een bijdrageplichtige mag cumuleren met zijn uitkering als pensioengerechtigde.

Het criterium is pertinent ten aanzien van het nagestreefde doel, en de gevolgen van de in het geding zijnde maatregel zijn er niet onevenredig mee. Het is immers niet onredelijk dat de wetgever, die beoogde het inkomen op basis waarvan de bijdragen worden berekend, beter te doen overeenstemmen met het inkomen dat de bijdrageplichtige geniet op het ogenblik dat die bijdrage verschuldigd is, ervan uitgaat dat de persoon die de hoofdzakelijke last heeft van ten minste één kind en die een hoger maximaal jaarlijks inkomen mag cumuleren met zijn uitkering dan een persoon zonder kind ten laste, een hogere bijdrage dient te betalen.

B.9. De mogelijkheid dat het reële inkomen van een persoon die de hoofdzakelijke last heeft van ten minste één kind, het maximale jaarlijkse inkomen dat een persoon zonder kind ten laste mag cumuleren met zijn rustpensioen niet te boven gaat, doet hieraan geen afbreuk. Wanneer de wetgever, die om de in B.6 vermelde redenen wenste dat de berekening en de inning van de bijdragen door middel van slechts één operatie zou gebeuren, de berekeningswijze van die bijdragen vaststelt, moet hij gebruik kunnen maken van categorieën die noodzakelijkerwijs de verscheidenheid van de toestanden slechts met een zekere graad van benadering opvangen.

B.10. Ten slotte kan uit de loutere wijziging van een wettelijke regeling niet worden afgeleid dat de vroegere wetgeving ongrondwettig zou zijn.

B.11. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 11, § 5, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, vóór de wijziging ervan bij artikel 63 van de programmawet van 2 augustus 2002 en bij artikel 2 van de programmawet (I) van 24 december 2002, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 19 juli 2005.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts