



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 43/2023
du 16 mars 2023
Numéro du rôle : 7665**

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 4^{quater}, § 4, de la loi du 23 mars 2020 « modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants », posée par le Tribunal du travail d'Anvers, division de Tongres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, et des juges T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt et K. Jadin, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 27 octobre 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 3 novembre 2021, le Tribunal du travail d'Anvers, division de Tongres, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 4, § 5, de la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020, viole-t-il la Constitution, et plus précisément ses articles 10 et 11, en ce qu'il a pour conséquence que les bénéficiaires d'indemnités d'incapacité de travail primaire ou d'invalidité qui exercent une activité de travailleur indépendant à titre principal autorisée par le médecin-conseil de leur organisme assureur, et qui doivent, dans les conditions prévues à l'art. 4, §§ 1er à 3, interrompre leurs activités autorisées, ne peuvent prétendre à aucun montant de droit passerelle pour les mois de mars à décembre 2020 et de janvier 2021, alors qu'un cumul avec d'autres revenus (de remplacement) était possible ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Stijn Landmeters, assisté et représenté par Me E. Tahon, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me V. Pertry et Me F. Van Beirendonck, avocats au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 21 septembre 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Y. Kherbache et M. Pâques, a décidé :

- que l'affaire n'était pas en état,
- de reformuler la question préjudicielle comme suit :

« L'article 4^{quater}, § 4, de la loi du 23 mars 2020, tel qu'il a été inséré par la loi du 24 novembre 2020 ' visant des mesures de soutien dans le cadre de la pandémie de COVID-19 ' et avant son abrogation par l'article 2, 2°, de la loi du 28 février 2021 ' modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et modifiant la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant des mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants ', viole-t-il la Constitution, et plus précisément ses articles 10 et 11, en ce qu'il a pour conséquence que les bénéficiaires d'indemnités d'incapacité de travail primaire ou d'invalidité qui exercent une activité de travailleur indépendant à titre principal autorisée par le médecin-conseil de leur organisme assureur et qui, dans les conditions prévues à l'article 4^{quater}, §§ 1er et 2, doivent interrompre leurs activités autorisées ne peuvent prétendre à aucun montant de droit passerelle pour les mois d'octobre, novembre et décembre 2020 et de janvier 2021, alors qu'un cumul avec d'autres revenus (de remplacement) était possible ? »,

- d'inviter les parties à exposer, dans un mémoire complémentaire à introduire au plus tard le 24 octobre 2022 et dont elles feraient parvenir une copie à l'autre partie dans le même délai, leur point de vue concernant la question préjudicielle ainsi reformulée.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- Stijn Landmeters;
- le Conseil des ministres.

Par ordonnance du 18 janvier 2023, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Y. Kherbache et M. Pâques, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 1er février 2023 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 1^{er} février 2023.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Stijn Landmeters, partie demanderesse devant la juridiction *a quo*, exploite un établissement horeca et paie depuis 2015 des cotisations sociales en tant qu'indépendant à titre principal. Depuis le 19 janvier 2019, Stijn Landmeters est reconnu en incapacité de travail. Le 18 octobre 2019, il reçoit l'autorisation de reprendre à temps partiel son ancienne activité de cuisinier indépendant, pour un régime hebdomadaire maximal de 19 heures, et ce, jusqu'au 31 décembre 2020.

Face à la pandémie de COVID-19, les autorités belges imposent la fermeture de tous les établissements horeca à partir du 12 mars 2020. En guise de mesure de soutien pour les exploitants horeca, les autorités belges instaurent le droit passerelle, que Stijn Landmeters sollicite lui aussi.

Le 17 novembre 2020, l'ASBL « Acerta Caisse d'Assurances Sociales » (ci-après : Acerta), partie défenderesse devant la juridiction *a quo*, informe Stijn Landmeters qu'il a été constaté qu'il perçoit des indemnités d'incapacité de travail à temps partiel depuis 2018 et qu'il ne peut dès lors pas bénéficier du droit passerelle. Acerta lui réclame donc le remboursement des indemnités indûment versées pour les mois de mars à octobre 2020. Le double droit passerelle que Stijn Landmeters demande pour les mois d'octobre, novembre et décembre 2020 et de janvier 2021 lui est également refusé.

Par une requête qu'il introduit le 16 février 2021 auprès du Tribunal du travail d'Anvers, division de Tongres, à savoir la juridiction *a quo*, Stijn Landmeters demande que la décision d'Acerta du 17 novembre 2020 soit annulée et qu'Acerta soit condamnée au paiement du double droit passerelle pour les mois d'octobre, novembre et décembre 2020 et de janvier 2021. Le 25 mars 2021, l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants décide de renoncer au remboursement du droit passerelle versé pour les mois de mars à octobre 2020.

La juridiction *a quo* constate que, malgré cette décision de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants, la demande de Stijn Landmeters a encore un objet. Celui-ci demande en effet aussi qu'Acerta soit condamnée au paiement du double droit passerelle pour les mois d'octobre, novembre et décembre 2020 et de janvier 2021. Acerta dit avoir appliqué la réglementation, qui, selon Stijn Landmeters, viole le principe d'égalité. Celle-ci ferait naître une différence de traitement non justifiée entre, d'une part, un pensionné actif dont les cotisations sociales légales sont calculées sur la base d'un revenu de référence de plus de 6 996,89 euros et, d'autre part, un indépendant en invalidité qui a été autorisé par le médecin à exercer des activités indépendantes et dont les cotisations sociales légales sont calculées sur la base d'un revenu de référence de plus de 19 157,03 euros. À la demande de Stijn Landmeters, la juridiction *a quo* décide de poser la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Stijn Landmeters, partie demanderesse devant la juridiction *a quo*, demande à la Cour de reformuler la question préjudicielle et de contrôler l'article 4, § 5, en cause, de la loi du 23 mars 2020 au regard de l'article 23, lu en combinaison avec les articles 10 et 11, de la Constitution.

Il fait valoir que l'article 4, § 5, en cause, de la loi du 23 mars 2020 « modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans

le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants » (ci-après : la loi du 23 mars 2020) crée une différence de traitement non justifiée entre, d'une part, le travailleur indépendant invalide ou en incapacité de travail qui a l'autorisation du médecin-conseil de la mutuelle pour reprendre ses activités et qui n'a pas droit à la mesure temporaire de crise de droit passerelle s'il doit interrompre son activité indépendante en raison de la crise de COVID-19 et, d'autre part, le pensionné actif qui travaille en tant qu'indépendant et qui, dans le même cas, peut bénéficier du droit passerelle. Or, les personnes relevant de ces deux catégories perçoivent toutes un revenu de remplacement en sus du revenu qu'elles tirent de leur activité indépendante et subissent toutes une perte de revenus et de pouvoir d'achat en raison des mesures prises par les pouvoirs publics dans le cadre de la crise de COVID-19.

La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* conteste le point de vue selon lequel les indépendants invalides ou en incapacité de travail qui exercent une activité indépendante autorisée qu'ils doivent interrompre en raison de la COVID-19 devraient retomber complètement sur l'indemnité d'incapacité de travail ou d'invalidité. En effet, les mesures de fermeture forcée n'impliquent pas qu'elle ne serait soudainement plus en mesure de poursuivre son activité indépendante en raison de son incapacité de travail ou de son invalidité.

L'exclusion du droit à la mesure temporaire de crise de droit passerelle, au seul motif qu'elle perçoit un revenu de remplacement en tant qu'invalide, constitue une différence de traitement non justifiée. En outre, le législateur la prive ainsi de son droit fondamental au travail, garanti par l'article 23 de la Constitution. Cette personne est en effet contrainte *de facto* d'avoir recours au seul statut d'invalide, et il est loin d'être certain qu'elle aura encore à l'avenir l'autorisation du médecin-conseil de reprendre son activité indépendante. Une telle situation va à l'encontre de l'objectif du législateur, qui, en adoptant la loi du 23 mars 2020 et l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020 « modifiant la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant des mesures temporaires dans le cadre du COVID 19 en faveur des travailleurs indépendants, notamment en ce qui concerne l'extension à certains indépendants à titre complémentaire et pensionnés actifs », entendait limiter la perte de revenus et de pouvoir d'achat des indépendants dans le cadre de la crise de COVID-19. Cette situation va également à l'encontre de l'objectif poursuivi par l'article 100, § 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, à savoir la promotion de la reprise volontaire du travail par les bénéficiaires reconnus en incapacité de travail et qui, sur le plan médical, conservent une réduction de leur capacité d'au moins 50 %.

La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* soutient que, dans l'intervalle, le législateur a remédié à l'inégalité précitée. En vertu de l'article 4^{quater} de la loi du 23 mars 2020, tel qu'il a été modifié par la loi du 28 février 2021, les travailleurs indépendants invalides et en incapacité de travail qui reprennent leurs activités en tant qu'indépendants avec l'autorisation du médecin-conseil peuvent, à partir du 1er février 2021, cumuler leur indemnité avec le droit passerelle jusqu'au plafond de cumul. Le législateur a toutefois laissé cette inégalité intacte en ce qui concerne la période de mars à décembre 2020 et de janvier 2021. La question préjudicielle porte dès lors sur cette seule période.

A.2.1. Le Conseil des ministres fait valoir, en ordre principal, que la question préjudicielle est irrecevable, en ce qu'elle n'est pas utile à la solution du litige au fond. La question préjudicielle porte sur l'article 4, § 5, de la loi du 23 mars 2020, qui n'a produit des effets que du 1er mars 2020 au 30 juin 2020. Il ressort toutefois de la décision de renvoi que la demande de la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* ne porte plus que sur le double droit passerelle pour les mois d'octobre, novembre et décembre 2020 et de janvier 2021. La demande introduite pour ces mois ne peut être correctement fondée sur l'article 4, § 5, de la loi du 23 mars 2020, puisque cette disposition n'était plus applicable au cours de ces mois-là. Il n'est donc absolument pas utile à la solution du litige au fond que la Cour se prononce sur la constitutionnalité de l'article 4, § 5, de la loi du 23 mars 2020.

A.2.2.1. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que, même à supposer que la question préjudicielle soit recevable, elle appelle une réponse négative.

A.2.2.2. Selon le Conseil des ministres, les catégories qui sont comparées dans la question préjudicielle ne sont pas comparables dans le cadre du droit passerelle. Le Conseil des ministres souligne que le bénéficiaire d'indemnités d'incapacité de travail primaire ou d'invalidité qui a repris son activité en tant qu'indépendant (à temps partiel) avec l'autorisation du médecin-conseil et qui a dû ensuite interrompre son activité en raison de la crise de COVID-19 doit se contenter d'une indemnité d'incapacité de travail totale. Ceci n'est pas possible pour les autres indépendants qui ont dû interrompre leur activité à la suite de la pandémie de COVID-19, comme le

pensionné actif. Ce dernier n'a pas vu le montant de son revenu de remplacement, à savoir sa pension, augmenter en conséquence. Le travailleur indépendant en incapacité de travail qui avait repris le travail à temps partiel disposait donc déjà d'un filet de protection sociale lorsqu'il a dû interrompre ses activités en raison de la pandémie de COVID-19, alors que tel n'est pas le cas pour les autres travailleurs indépendants.

Selon le Conseil des ministres, le travailleur indépendant en incapacité de travail qui avait repris le travail à temps partiel est plutôt comparable à un travailleur indépendant en incapacité de travail totale, qui ne pouvait pas non plus bénéficier d'un droit passerelle.

A.2.2.3. En tout état de cause, la différence de traitement peut se justifier. La distinction entre les catégories comparées est objective. La disposition en cause poursuit d'ailleurs un objectif légitime. Le législateur pouvait soutenir, par l'octroi d'une indemnité (temporaire), les travailleurs indépendants qui ont dû interrompre leurs activités en raison de la pandémie de COVID-19. Mais il est aussi légitime de limiter le cumul des différentes indemnités, dès lors que les moyens publics ne sont pas illimités. Le droit passerelle revêt un caractère subsidiaire. Il est dès lors légitime de tenir compte du fait que le travailleur indépendant en incapacité de travail qui avait repris son activité à temps partiel pouvait déjà retomber sur une autre indemnité lorsqu'il a dû interrompre son activité en raison de la pandémie de COVID-19.

Eu égard à cet objectif, il était pertinent et justifié de ne pas octroyer le droit passerelle au travailleur indépendant en incapacité de travail qui avait repris le travail avec l'accord du médecin-conseil et qui pouvait déjà retomber sur une indemnité d'incapacité de travail totale. Il aurait par contre été déraisonnable d'octroyer l'intégralité du droit passerelle à la personne en incapacité de travail qui avait repris le travail avec l'accord du médecin-conseil. En effet, cette personne percevrait alors ce droit passerelle en sus d'une indemnité d'incapacité de travail totale. Une telle situation ne saurait être justifiée par rapport à la personne en incapacité de travail totale qui ne perçoit qu'une indemnité d'incapacité de travail et qui ne bénéficie pas d'un droit passerelle ou par rapport à un pensionné actif qui bénéficie d'un droit passerelle mais qui, à la suite de l'interruption forcée de son activité en raison de la pandémie de COVID-19, ne voit pas non plus augmenter le montant de sa pension. Il ressortirait en outre de la jurisprudence de la Cour qu'il appartient au législateur de décider dans quelles mesures des prestations sociales peuvent être cumulées.

À titre surabondant, le Conseil des ministres renvoie au fait que, du 1er mars 2020 au 30 septembre 2021, il existait une indemnité de crise supplémentaire pour certains travailleurs indépendants et conjoints aidants reconnus en incapacité de travail. Du fait de cette indemnité de crise supplémentaire, le montant total du revenu de remplacement pour incapacité de travail est égal au montant mensuel de l'indemnité octroyée dans le cadre du droit passerelle de crise, divisé par 26 jours.

Enfin, le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt de la Cour n° 26/2014 du 6 février 2014 (ECLI:BE:GHCC:2014:ARR.026). Dans cet arrêt, la Cour a jugé qu'il était compatible avec le principe d'égalité que les travailleurs indépendants déclarés en faillite qui pouvaient prétendre à un revenu de remplacement soient exclus de l'assurance. Le travailleur indépendant en incapacité de travail qui reprend ses activités avec l'autorisation du médecin-conseil et qui doit interrompre ces activités en raison de la pandémie de COVID-19 perçoit déjà un revenu de remplacement, de sorte qu'il était raisonnablement justifié d'exclure cette personne du bénéfice du droit passerelle. Le droit passerelle dans le cadre de la pandémie de COVID-19 étant limité dans le temps, il est également raisonnablement justifié que l'indemnité d'incapacité de travail ou d'invalidité, qui, par définition, n'est pas limitée dans le temps, soit, le cas échéant, inférieure au droit passerelle.

A.2.3. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres affirme que la demande, faite par la partie demanderesse devant la juridiction *a quo*, de procéder à un contrôle de la disposition en cause au regard de l'article 23 de la Constitution constitue une demande illicite d'extension de la question préjudicielle. Cette demande doit dès lors être rejetée.

A.3. Dans son mémoire complémentaire, la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* fait valoir que l'article 4^{quater}, § 4, de la loi du 23 mars 2020 est une simple reprise du principe, inscrit à l'article 4, § 5, de la même loi, selon lequel sont exclus du droit passerelle les travailleurs indépendants en incapacité de travail qui sont autorisés par le médecin-conseil de la mutuelle à reprendre leurs activités. La réfutation de ce principe ressortirait à suffisance de son précédent mémoire.

A.4. Dans son mémoire complémentaire, le Conseil des ministres affirme que le contenu de la comparaison faite dans la question préjudicielle reformulée est identique à celui de la comparaison faite dans la question initiale,

à l'exception des périodes visées dans la question. Le Conseil des ministres se contente dès lors de renvoyer aux arguments contenus dans son précédent mémoire.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 4^{quater}, § 4, de la loi du 23 mars 2020 « modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants » (ci-après : la loi du 23 mars 2020), tel qu'il a été inséré par l'article 11 de la loi du 24 novembre 2020 « visant des mesures de soutien dans le cadre de la pandémie de COVID-19 ».

B.1.2. L'article 4^{quater} de la loi du 23 mars 2020 porte sur le « double droit passerelle ». Cette disposition figure dans le chapitre 3 de la loi du 23 mars 2020, intitulé « Mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 ».

B.1.3. L'article 4 de la loi du 23 mars 2020, qui fait partie du même chapitre, prévoit l'octroi d'une prestation financière, dite « droit passerelle », aux travailleurs indépendants qui, en raison de la pandémie de COVID-19, sont contraints d'interrompre partiellement ou totalement leur activité indépendante.

À l'origine, cette mesure concernait seulement les travailleurs indépendants qui cotisent à titre principal. L'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020 « modifiant la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant des mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants, notamment en ce qui concerne l'extension à certains indépendants à titre complémentaire et pensionnés actifs » (ci-après : l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020), qui a été confirmé par l'article 12 de la loi du 24 décembre 2020 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) », a étendu cette mesure de crise aux travailleurs indépendants à titre complémentaire et aux travailleurs indépendants pensionnés actifs, pour autant qu'ils soient redevables de cotisations provisoires qui sont au moins calculées sur la moitié du montant du seuil pour un indépendant à titre

principal. En vertu de l'article 4, § 3, de la loi du 23 mars 2020, qui a été inséré par l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020, ces personnes ont droit à une prestation financière qui s'élève à la moitié du montant mensuel intégral du droit passerelle. Elles peuvent cumuler ce droit passerelle avec un ou plusieurs autres revenus de remplacement, pour autant que la somme du droit passerelle et de ces revenus de remplacement ne dépasse pas 1 614,10 euros sur une base mensuelle, à savoir le montant mensuel intégral du droit passerelle pour un bénéficiaire ayant une personne à charge (article 4, § 4, de la loi du 23 mars 2020).

Dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020, il est précisé :

« La première mesure vise l'octroi d'une prestation financière partielle de la mesure temporaire de crise de droit passerelle pour certains indépendants à titre complémentaire et pensionnés actifs qui sont obligés d'interrompre leurs activités en raison du COVID-19.

[...]

Par cette mesure, il s'agit de :

- cibler les situations les plus graves : uniquement celles où l'indépendant à titre complémentaire ou pensionné actif est forcé d'interrompre son activité. C'est la règle de base de la mesure temporaire de crise de droit passerelle.

- cibler les indépendants qui sont impactés significativement dans leur pouvoir d'achat : ceux dont l'activité indépendante rapporte un montant net annuel imposable supérieur à 6.996,89 euros (voir l'exemple ci-dessous).

- compenser cette perte de revenu liée à l'interruption de l'activité indépendante en question en octroyant ce complément de la mesure temporaire de crise de droit passerelle à concurrence d'un montant équivalent à la moitié du montant classique de la prestation financière.

A titre d'exemple :

Un travailleur salarié (ouvrier, employé, cadre, temps plein ou mi-temps) ou un fonctionnaire ou un pensionné exerce une activité indépendante complémentaire (bar ouvert le soir, activité comme esthéticienne, petit salon de bronzage ...) qui lui rapporte de manière stable un revenu net de 1.000 euros par mois. Son activité est mise à l'arrêt depuis la mi-mars en raison de la crise corona.

La présente mesure vise à ce que la perte importante de pouvoir d'achat de son ménage (perte de moitié s'il s'agit d'un pensionné, sans doute un peu moins s'il s'agit d'un salarié ou d'un fonctionnaire) soit couverte par la mesure temporaire de crise de droit passerelle de crise à hauteur d'un montant pouvant s'élever jusqu'à 645,85 euros (807,05 si charge de famille).

[...]

La deuxième mesure vise à permettre de cumuler les prestations financières de la mesure temporaire de crise de droit passerelle avec un revenu de remplacement.

Aussi cette mesure s'inscrit strictement dans le cadre de la mesure temporaire de crise de droit passerelle, c'est-à-dire pour les travailleurs indépendants qui doivent interrompre une activité indépendante effective en raison du COVID-19 (cfr conditions générales d'octroi de cette mesure temporaire de crise).

L'objectif de la mesure temporaire de crise de droit passerelle est également de couvrir les situations suivantes où l'interruption de l'activité indépendante a lieu dans le chef d'un indépendant qui bénéficie par ailleurs (en raison de son âge (pension), ou de sa situation de travailleur salarié ou, dans certains cas, d'une incapacité de travail ou d'invalidité (à titre complémentaire)) d'un revenu de remplacement :

1° Certains d'entre eux cumulent cette activité effective d'indépendant avec un revenu de remplacement (chômage temporaire, chômage, pension) et doivent interrompre cette activité effective d'indépendant en raison du COVID-19.

2° Certains d'entre eux doivent interrompre leur activité indépendante en raison du COVID-19 et, durant cette interruption, sont ensuite amenés à bénéficier d'un revenu de remplacement (chômage temporaire, chômage, pension, incapacité de travail par exemple suite à la contraction du COVID-19, ...).

La présente mesure vise à permettre un cumul de la mesure temporaire de crise de droit passerelle avec un autre revenu de remplacement lorsque l'ensemble des conditions pour obtenir cette mesure temporaire de crise de droit passerelle sont remplies.

Néanmoins, pour les indépendants à titre complémentaire qui paient des cotisations sociales sur base de revenus annuels qui se situent entre 6.996,89 et 13.993,78 euros et pour les indépendants pensionnés actifs qui paient des cotisations sociales sur base des revenus annuels nets imposables qui sont supérieurs à 6.996,89 euros, le cumul est seulement autorisé à condition que la somme de la moitié de la prestation financière de la mesure temporaire de crise de droit passerelle et des autres revenus de remplacement ne dépasse pas sur base mensuelle un montant de 1.614,10 euros. En cas de dépassement, le montant mensuel de la mesure temporaire de crise de droit passerelle sera réduit à concurrence de ce dépassement » (*Moniteur belge*, 29 avril 2020, pp. 29522-29523).

En vertu de l'article 4, § 5, de la loi du 23 mars 2020, tel qu'il a été inséré par l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020, les bénéficiaires d'indemnités d'incapacité de travail primaire ou d'invalidité qui exercent une activité de travailleur indépendant autorisée par le médecin-conseil de leur organisme assureur et qui, en raison de la pandémie de COVID-19, sont contraints d'interrompre leur activité indépendante ne peuvent prétendre à aucun montant de droit passerelle pour cette interruption d'activité. Dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020, il est précisé que « quand [ces personnes] doivent interrompre leur activité de travailleur indépendant autorisée suite à la crise du COVID-19, [elles] retombent

complètement sur le montant intégral de l'indemnité d'incapacité de travail ou d'invalidité » (*Moniteur belge*, 29 avril 2020, p. 29524).

En vertu de l'article 6, 3°, de la loi du 23 mars 2020, la mesure de crise prévue à l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 s'est appliquée à toutes les interruptions forcées qui ont eu lieu en raison de la COVID-19 au cours de la période du 1er mars 2020 au 30 juin 2020.

B.1.4. La loi du 24 novembre 2020 « visant des mesures de soutien dans le cadre de la pandémie de COVID-19 » a inséré, dans la loi du 23 mars 2020, l'article *4quater* en cause, qui prévoit l'octroi d'un « double droit passerelle » aux travailleurs indépendants qui, en raison de la pandémie de COVID-19, sont contraints d'interrompre leur activité indépendante et dont les activités relèvent directement ou dépendent des activités visées par l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 et par tout autre arrêté ministériel ultérieur portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19. Il s'agit notamment des établissements qui font partie du secteur horeca et des autres établissements de restauration et débits de boissons. Ces personnes reçoivent une prestation mensuelle s'élevant au double du montant mensuel intégral du droit passerelle.

En des termes analogues à ceux de l'article 4, § 3, de la loi du 23 mars 2020, l'article *4quater*, § 2, de la même loi prévoit l'octroi du droit passerelle mensuel intégral aux travailleurs indépendants à titre complémentaire et aux travailleurs indépendants pensionnés actifs qui, en raison de la pandémie de COVID-19, ont dû interrompre leurs activités, pour autant qu'ils soient redevables de cotisations provisoires qui sont au moins calculées sur la moitié du montant du seuil pour un travailleur indépendant à titre principal. Ces personnes peuvent cumuler ce droit passerelle avec un ou plusieurs autres revenus de remplacement, pour autant que la somme du droit passerelle et de ces revenus de remplacement ne dépasse pas 1 614,10 euros sur une base mensuelle (article *4quater*, § 3, de la loi du 23 mars 2020, tel qu'il a été inséré par la loi du 24 novembre 2020).

De plus, l'article *4quater*, § 4, de la loi du 23 mars 2020 excluait du droit passerelle, en des termes analogues à ceux de l'article 4, § 5, de la même loi, les bénéficiaires d'indemnités d'incapacité de travail primaire ou d'invalidité qui exercent une activité de travailleur indépendant autorisée par le médecin-conseil de leur organisme assureur et qui, en raison de la

pandémie de COVID-19, sont contraints d'interrompre leur activité indépendante. L'article 2, 2°, de la loi du 28 février 2021 « modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et modifiant la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant des mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants » a abrogé cette exclusion, avec effet au 1er février 2021.

En vertu de l'article 6, 7°, de la loi du 23 mars 2020, qui a été modifié en dernier lieu par l'article 42, a), de la loi du 18 juillet 2021 « portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19 », la mesure de crise prévue par l'article 4^{quater} de la loi du 23 mars 2020 s'est appliquée à toutes les interruptions forcées qui se sont produites en raison de la COVID-19 dans la période du 1er octobre 2020 au 30 septembre 2021.

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 4^{quater}, § 4, de la loi du 23 mars 2020 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il a pour conséquence que les bénéficiaires d'indemnités d'incapacité de travail primaire ou d'invalidité qui exercent une activité de travailleur indépendant à titre principal autorisée par le médecin-conseil de leur organisme assureur et qui, dans les conditions prévues à l'article 4^{quater}, §§ 1er et 2, doivent interrompre leurs activités autorisées ne peuvent prétendre à aucun montant de droit passerelle pour les mois d'octobre, novembre et décembre 2020 et de janvier 2021, alors qu'un cumul du droit passerelle avec d'autres revenus (de remplacement) était possible.

B.3.1. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* demande à la Cour de reformuler la question préjudicielle et de contrôler la disposition en cause au regard de l'article 23, lu en combinaison avec les articles 10 et 11, de la Constitution.

B.3.2. Une partie devant la Cour ne peut pas modifier ou faire modifier la portée de la question préjudicielle posée par la juridiction *a quo*. C'est à la juridiction *a quo* qu'il appartient de juger quelle question préjudicielle il doit poser à la Cour et de déterminer ainsi l'étendue de la saisine.

B.3.3. La demande de la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* ne peut pas être accueillie.

B.4. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut 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.

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 et de non-discrimination 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.5.1. Le Conseil des ministres soutient que les bénéficiaires d'indemnités d'incapacité de travail primaire ou d'invalidité qui, en raison de la pandémie de COVID-19, ont dû interrompre leur activité de travailleur indépendant autorisée et les autres travailleurs indépendants qui ont dû interrompre leur activité en raison de cette pandémie, tels que les pensionnés actifs, ne sont pas comparables. En effet, les personnes qui relèvent de la première catégorie auraient pu retomber sur le montant intégral de leur indemnité d'incapacité de travail, alors que les personnes qui relèvent de la seconde catégorie n'ont pas vu le montant de leur revenu de remplacement augmenter.

B.5.2. Il ne faut pas confondre différence et non-comparabilité. La différence soulevée par le Conseil des ministres peut certes constituer un élément dans l'appréciation d'une différence de traitement, mais elle ne saurait suffire pour conclure à la non-comparabilité, sous peine de vider de sa substance le contrôle au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

B.6.1. La différence de traitement en cause repose sur un critère objectif, à savoir la nature du revenu ou du revenu de remplacement perçu par l'intéressé.

B.6.2. Il ressort du rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020, mentionné en B.1.3, que l'extension de la mesure temporaire de crise prévue à l'article 4, § 3, de la loi du 23 mars 2020 aux travailleurs indépendants à titre complémentaire et aux travailleurs indépendants pensionnés actifs poursuit un objectif triple. Premièrement, cette

mesure cible les situations les plus graves, à savoir les travailleurs indépendants à titre complémentaire ou les travailleurs indépendants pensionnés actifs qui sont contraints d'interrompre leur activité. Deuxièmement, cette mesure cible les travailleurs indépendants qui subissent une baisse significative de leur pouvoir d'achat, à savoir les personnes redevables de cotisations provisoires qui sont au moins calculées sur la moitié du montant du seuil pour un travailleur indépendant à titre principal. Enfin, cette mesure vise à compenser la perte de revenu liée à l'interruption de l'activité indépendante concernée, par l'octroi de ce complément de la mesure temporaire de crise de droit passerelle jusqu'à un montant équivalent à la moitié de la prestation financière à laquelle les travailleurs indépendants à titre principal peuvent prétendre.

Il y a lieu de considérer que le législateur poursuivait les mêmes objectifs par la loi du 24 novembre 2020 qui a inséré l'article *4quater* dans la loi du 23 mars 2020, en octroyant le double droit passerelle aux travailleurs indépendants à titre complémentaire et aux travailleurs indépendants pensionnés actifs.

B.6.3. Au regard de ces objectifs, il n'est pas pertinent que les bénéficiaires d'indemnités d'incapacité de travail primaire ou d'invalidité qui exercent une activité de travailleur indépendant à titre principal autorisée par le médecin-conseil de leur organisme assureur et qui, en raison de la pandémie de COVID-19, doivent interrompre leurs activités autorisées soient exclus du droit passerelle.

Ces personnes se trouvent en effet dans la même situation grave que les travailleurs indépendants pensionnés actifs qui, en raison de la pandémie de COVID-19, sont forcés d'interrompre leur activité indépendante. De plus, ces personnes aussi subissent une baisse significative de leur pouvoir d'achat, dans la mesure où celles-ci – à l'instar des travailleurs indépendants pensionnés actifs qui peuvent prétendre au double droit passerelle – sont redevables de cotisations provisoires qui sont au moins calculées sur la moitié du montant du seuil pour un travailleur indépendant à titre principal et touchent donc un revenu considérable grâce à leur activité indépendante.

Aucun motif raisonnable ne justifie de compenser la perte de revenus des travailleurs indépendants pensionnés actifs liée à l'interruption forcée de leurs activités indépendantes, mais de ne pas compenser la perte de revenus analogue des bénéficiaires d'indemnités d'incapacité

de travail primaire ou d'invalidité liée à l'interruption forcée de leur activité autorisée de travailleur indépendant à titre principal.

B.6.4. Le Conseil des ministres fait valoir encore que, au cours de la période du 1er mars 2020 au 30 septembre 2021, il existait, en vertu de l'arrêté royal du 15 septembre 2020 « portant octroi, suite à la pandémie COVID-19, d'une indemnité de crise supplémentaire à certains travailleurs indépendants et conjoints aidants reconnus en incapacité de travail », une indemnité de crise supplémentaire pour certains travailleurs indépendants et conjoints aidants reconnus en incapacité de travail.

Étant donné qu'elle n'était applicable qu'aux travailleurs indépendants cohabitants sans charge de famille, et non donc aux travailleurs indépendants isolés ni aux travailleurs indépendants avec charge de famille, cette indemnité de crise supplémentaire ne suffit en tout cas pas pour remédier à la différence de traitement précitée.

B.6.5. L'article 4^{quater}, § 4, de la loi du 23 mars 2020 n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 4^{quater}, § 4, de la loi du 23 mars 2020 « modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants » viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 16 mars 2023.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen