



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 43/2023
van 16 maart 2023
Rolnummer : 7665**

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 4^{quater}, § 4, van de wet van 23 maart 2020 « tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen », gesteld door de Arbeidsrechtbank te Antwerpen, afdeling Tongeren.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 27 oktober 2021, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 3 november 2021, heeft de Arbeidsrechtbank te Antwerpen, afdeling Tongeren, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 4 § 5 van de wet van 23 maart 2020, zoals gewijzigd door het KB nr. 13 van 27 april 2020, tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen de Grondwet en meer bepaald de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat zij als gevolg hebben dat gerechtigden op primaire arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkeringen die een activiteit als zelfstandige in hoofdberoep met de toelating van de adviserend arts van hun verzekeringsinstelling uitoefenen, en die onder de voorwaarden bepaald onder art. 4 §§ 1 tot 3, hun toegelaten activiteiten moeten onderbreken, voor de maanden maart-december 2020 en januari 2021 op geen enkel bedrag aan overbruggingsrecht aanspraak kunnen maken, terwijl een cumul met andere (vervangings-)inkomens wel mogelijk was ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Stijn Landmeters, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Tahon, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. Pertry en Mr. F. Van Beirendonck, advocaten bij de balie te Brussel.

De Ministerraad heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 21 september 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Y. Kherbache en M. Pâques te hebben gehoord, beslist :

- dat de zaak niet in staat van wijzen is,
- de prejudiciële vraag als volgt te herformuleren :

« Schendt artikel 4^{quater}, § 4, van de wet van 23 maart 2020, zoals ingevoegd bij de wet van 24 november 2020 ‘ met het oog op steunmaatregelen in het kader van de COVID-19-pandemie ’ en vóór de opheffing ervan bij artikel 2, 2^o, van de wet van 28 februari 2021 ‘ tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot wijziging van de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen ’, de Grondwet en meer bepaald de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het als gevolg heeft dat gerechtigden op primaire arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkeringen die een activiteit als zelfstandige in hoofdberoep met de toelating van de adviserend arts van hun verzekeringsinstelling uitoefenen, en die onder de voorwaarden bepaald onder artikel 4^{quater}, §§ 1 en 2, hun toegelaten activiteiten moeten onderbreken, voor de maanden oktober, november en december 2020 en januari 2021 op geen enkel bedrag aan overbruggingsrecht aanspraak kunnen maken, terwijl een cumul met andere (vervangings-)inkomens wel mogelijk was ? »,

- de partijen uit te nodigen, in een uiterlijk op 24 oktober 2022 in te dienen aanvullende memorie, waarvan ze binnen dezelfde termijn een kopie laten toekomen aan de andere partij, standpunt in te nemen over de aldus geherformuleerde prejudiciële vraag.

Aanvullende memories zijn ingediend door :

- Stijn Landmeters;
- de Ministerraad.

Bij beschikking van 18 januari 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Y. Kherbache en M. Pâques te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 1 februari 2023 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 1 februari 2023 in beraad genomen.

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

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

Stijn Landmeters, eisende partij voor het verwijzende rechtscollege, baat een horecazaak uit en betaalt sinds 2015 sociale bijdragen als zelfstandige in hoofdberoep. Sinds 19 januari 2019 is Stijn Landmeters erkend als arbeidsongeschikt. Op 18 oktober 2019 krijgt hij de toelating om tot 31 december 2020 zijn vroegere activiteit als zelfstandige kok deeltijds te hervatten tijdens zijn arbeidsongeschiktheid, en dit beperkt tot maximaal negentien uur per week.

Ingevolge de COVID-19-pandemie beslist de Belgische overheid om alle horecazaken vanaf 12 maart 2020 verplicht te sluiten. Als steunmaatregel voor de horeca-uitbaters voert de Belgische overheid het overbruggingsrecht in, waar ook Stijn Landmeters een beroep op doet.

Op 17 november 2020 deelt de vzw « Acerta Sociaal Verzekeringsfonds », verwerende partij voor het verwijzende rechtscollege (hierna : Acerta), aan Stijn Landmeters mee dat werd vastgesteld dat hij sinds 2018 deeltijds arbeidsongeschiktheidsuitkeringen ontvangt en dat hij hierdoor geen recht heeft op het overbruggingsrecht. Acerta vordert bijgevolg de terugbetaling van de ten onrechte betaalde uitkeringen voor de maanden maart tot en met oktober 2020. Ook het dubbele overbruggingsrecht dat Stijn Landmeters vraagt voor de maanden oktober, november en december 2020 en januari 2021, wordt hem geweigerd.

Bij verzoekschrift van 16 februari 2021 bij de Arbeidsrechtbank te Antwerpen, afdeling Tongeren, zijnde het verwijzende rechtscollege, vordert Stijn Landmeters de beslissing van Acerta van 17 november 2020 te vernietigen en Acerta te veroordelen tot betaling van het dubbele overbruggingsrecht voor de maanden oktober, november en december 2020 en januari 2021. Op 25 maart 2021 beslist het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen dat het afziet van de terugvordering van het uitbetaalde overbruggingsrecht voor de maanden maart tot en met oktober 2020.

Het verwijzende rechtscollege stelt vast dat, ondanks die beslissing van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen, de vordering van Stijn Landmeters nog steeds een voorwerp heeft. Hij vordert immers ook de veroordeling van Acerta tot betaling van het dubbele overbruggingsrecht voor de maanden oktober, november en december 2020 en januari 2021. Acerta stelt dat zij de regelgeving heeft toegepast, die volgens Stijn Landmeters het gelijkheidsbeginsel schendt. Zo zou er geen gerechtvaardigd verschil in behandeling zijn tussen, enerzijds, een actieve gepensioneerde wiens wettelijk verschuldigde sociale bijdragen worden berekend op een referte-inkomen van meer dan 6 996,89 euro en, anderzijds, een zelfstandige in invaliditeit die toegelaten werd door zijn geneesheer om zelfstandige activiteiten uit te oefenen en wiens wettelijk verschuldigde sociale bijdragen worden berekend op een referte-inkomen van meer dan 19 157,03 euro. Op verzoek van Stijn Landmeters beslist het verwijzende rechtscollege de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege, Stijn Landmeters, verzoekt het Hof de prejudiciële vraag te herformuleren en het in het geding zijnde artikel 4, § 5, van de wet van 23 maart 2020 te toetsen aan artikel 23, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Hij voert aan dat het in het geding zijnde artikel 4, § 5, van de wet van 23 maart 2020 « tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot

invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen » (hierna : de wet van 23 maart 2020) een ongerechtvaardigd verschil in behandeling invoert tussen, enerzijds, de invalide of arbeidsongeschikte zelfstandige die met toelating van de adviserend geneesheer van het ziekenfonds zijn activiteiten mag hervatten, die geen recht heeft op de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht wanneer hij zijn zelfstandige activiteit door de COVID-19-crisis moet stopzetten, en, anderzijds, de actieve gepensioneerde die als zelfstandige werkt, die in datzelfde geval wel recht heeft op het overbruggingsrecht. Nochtans ontvangen beide categorieën een vervangingsinkomen naast het inkomen dat zij uit hun zelfstandige activiteit realiseren en ondergaan beide categorieën een verlies van inkomen en koopkracht door de overheidsmaatregelen ingevolge de COVID-19-crisis.

De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege betwist de zienswijze dat de zelfstandigen in arbeidsongeschiktheid of invaliditeit die een toegelaten zelfstandige activiteit uitoefenen die zij moeten onderbreken vanwege COVID-19, integraal zouden moeten terugvallen op het volledige bedrag van de arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkering. De gedwongen sluitingsmaatregelen impliceren immers niet dat zij plots door haar arbeidsongeschiktheid of invaliditeit niet meer in staat zou zijn om haar toegelaten activiteit als zelfstandige verder uit te oefenen.

Haar uitsluiten van het recht van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht, louter omdat zij een vervangingsinkomen als invalide ontvangt, is een ongerechtvaardigd verschil in behandeling. Bovendien ontzegt de wetgever haar hierdoor haar grondrecht op arbeid, zoals gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet. Zij dient *de facto* immers gedwongen haar toevlucht te nemen tot enkel het statuut van invalide, waarbij het hoogst onzeker is of zij in de toekomst nog toelating zal krijgen van de adviserend geneesheer om haar zelfstandige activiteit opnieuw te hervatten. Zulks gaat voorbij aan het doel van de wetgever bij de wet van 23 maart 2020 en bij het koninklijk besluit nr. 13 van 27 april 2020 « tot wijziging van de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen, in het bijzonder voor wat betreft de uitbreiding naar bepaalde zelfstandigen in bijberoep en actieve gepensioneerden » om het verlies aan inkomsten en koopkracht van zelfstandigen ingevolge de COVID-19-crisis te beperken. Zulks gaat eveneens voorbij aan het doel van artikel 100, § 2, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, zijnde het bevorderen van de vrijwillige werkhervatting door de gerechtigden die arbeidsongeschikt zijn erkend en die, vanuit een geneeskundig oogpunt, een vermindering van hun vermogen van ten minste vijftig procent behouden.

De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege voert aan dat de wetgever de voormelde ongelijkheid inmiddels verholpen heeft. Krachtens artikel 4^{quater} van de wet van 23 maart 2020, zoals gewijzigd bij de wet van 28 februari 2021, kunnen arbeidsongeschikte en invalide zelfstandigen die met toestemming van de adviserend geneesheer hun activiteiten als zelfstandige hervatten, vanaf 1 februari 2021 hun uitkering cumuleren met het overbruggingsrecht tot het cumulatieplafond. De wetgever heeft die ongelijkheid evenwel ongemoeid gelaten voor wat betreft de periode maart tot december 2020 en januari 2021. De prejudiciële vraag heeft dan ook enkel betrekking op die periode.

A.2.1. De Ministerraad voert in hoofdorde aan dat de prejudiciële vraag onontvankelijk is, omdat zij niet nuttig is voor de oplossing van het bodemgeschil. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 4, § 5, van de wet van 23 maart 2020, dat slechts uitwerking had in de periode van 1 maart 2020 tot 30 juni 2020. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt evenwel dat de vordering van de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege nog slechts betrekking heeft op het dubbele overbruggingsrecht voor de maanden oktober, november en december 2020 en januari 2021. De vordering voor die maanden kan niet correct steunen op artikel 4, § 5, van de wet van 23 maart 2020, vermits die bepaling niet meer van toepassing was tijdens die maanden. Bijgevolg is het volstrekt nutteloos voor het bodemgeschil dat het Hof zich zou uitspreken over de grondwettigheid van artikel 4, § 5, van de wet van 23 maart 2020.

A.2.2.1. In ondergeschikte orde stelt de Ministerraad dat, zelfs indien de prejudiciële vraag onontvankelijk zou zijn, ze ontkennd moet worden beantwoord.

A.2.2.2. De in de prejudiciële vraag vergeleken categorieën zijn volgens de Ministerraad niet vergelijkbaar in het kader van het overbruggingsrecht. De Ministerraad benadrukt dat de gerechtigde op primaire arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkeringen die zijn activiteit als zelfstandige (deeltijds) heeft hervat met toelating van de adviserend geneesheer en die vervolgens zijn activiteit diende stop te zetten vanwege de COVID-19-crisis, terugvalt op een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering. Dit gaat niet op voor andere zelfstandigen die hun activiteit moesten stopzetten ingevolge de COVID-19-pandemie, zoals de actieve

gepensioneerden. Laatstgenoemden zagen hierdoor het bedrag van hun vervangingsinkomen, namelijk hun pensioen, niet stijgen. De arbeidsongeschikte zelfstandige die het werk deeltijds had hervat, beschikte dus al over een sociaal vangnet waarop hij een beroep kon doen op het moment dat hij zijn activiteiten moest stopzetten ingevolge de COVID-19-pandemie, terwijl dit niet het geval was voor andere zelfstandigen.

Volgens de Ministerraad is de arbeidsongeschikte zelfstandige die het werk deeltijds had hervat, veeleer vergelijkbaar met een volledige arbeidsongeschikte zelfstandige, die evenmin recht had op een overbruggingsrecht.

A.2.2.3. In ieder geval kan het verschil in behandeling worden gerechtvaardigd. Het onderscheid tussen de vergeleken categorieën is objectief. De in het geding zijnde bepaling beoogt bovendien een legitiem doel. De wetgever vermocht zelfstandigen die hun activiteit hebben moeten stopzetten ingevolge de COVID-19-pandemie te ondersteunen door het toekennen van een (tijdelijke) uitkering. Het is echter eveneens legitiem het cumuleren van verschillende uitkeringen te beperken, nu de overheidsmiddelen niet onbegrensd zijn. Het overbruggingsrecht heeft een subsidiair karakter. Het is dan ook legitiem rekening te houden met het feit dat de arbeidsongeschikte zelfstandige die zijn activiteit deels had hervat reeds kon terugvallen op een andere uitkering wanneer hij zijn activiteit moest stopzetten ingevolge de COVID-19-pandemie.

In het licht van die doelstelling was het pertinent en verantwoord het overbruggingsrecht niet toe te kennen aan de arbeidsongeschikte zelfstandige die het werk had hervat met toestemming van de adviserend geneesheer, en die reeds kon terugvallen op een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het zou daarentegen onredelijk geweest zijn het overbruggingsrecht volledig toe te kennen aan de arbeidsongeschikte persoon die het werk had hervat met toestemming van de adviserend geneesheer. Hij zou dat overbruggingsrecht dan immers ontvangen bovenop een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering. Dit zou niet kunnen worden verantwoord in vergelijking met de volledig arbeidsongeschikte die enkel een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt en geen overbruggingsrecht, of in vergelijking met een actieve gepensioneerde die een overbruggingsrecht ontvangt maar ingevolge de verplichte stopzetting van zijn activiteit door de COVID-19-pandemie zijn pensioen evenmin ziet toenemen. Uit de rechtspraak van het Hof zou bovendien blijken dat het aan de wetgever toekomt te oordelen in welke mate sociale uitkeringen kunnen worden gecumuleerd.

Ten overvloede verwijst de Ministerraad naar het feit dat er in de periode van 1 maart 2020 tot 30 september 2021 een aanvullende crisisuitkering bestond voor sommige arbeidsongeschikt erkende zelfstandigen en meewerkende echtgenoten. Door die aanvullende crisisuitkering is het totale bedrag van het vervangingsinkomen wegens arbeidsongeschiktheid gelijk aan het maandbedrag van de uitkering toegekend in het kader van het crisis-overbruggingsrecht, gedeeld door 26 dagen.

Tot slot verwijst de Ministerraad naar het arrest van het Hof nr. 26/2014 van 6 februari 2014 (ECLI:BE:GHCC:2014:ARR.026). In dat arrest achtte het Hof het verenigbaar met het gelijkheidsbeginsel dat de failliet verklaarde zelfstandigen die aanspraak konden maken op een vervangingsinkomen, uitgesloten werden van de verzekering. De arbeidsongeschikte zelfstandige die zijn activiteiten hervat heeft met toestemming van de adviserend geneesheer en die activiteiten moet stopzetten ingevolge de COVID-19-pandemie, ontvangt reeds een vervangingsinkomen, zodat het redelijk verantwoord was die persoon uit te sluiten van het voordeel van het overbruggingsrecht. Vermits het overbruggingsrecht in het kader van de COVID-19-pandemie in de tijd beperkt is, is het ook redelijk gerechtvaardigd dat de arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkering, die niet per definitie in de tijd beperkt is, in voorkomend geval lager is dan het overbruggingsrecht.

A.2.3. In zijn memorie van antwoord stelt de Ministerraad dat het verzoek van de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege om de in het geding zijnde bepaling te toetsen aan artikel 23 van de Grondwet, een ongeoorloofd verzoek tot uitbreiding van de prejudiciële vraag uitmaakt. Dat verzoek dient bijgevolg te worden afgewezen.

A.3. In haar aanvullende memorie voert de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege aan dat artikel 4*quater*, § 4, van de wet van 23 maart 2020 een loutere overname betreft van het in artikel 4, § 5, van dezelfde wet neergelegde principe van uitsluiting van het overbruggingsrecht van de arbeidsongeschikte zelfstandigen die met toelating van de adviserend geneesheer van het ziekenfonds hun activiteiten mogen hervatten. De weerlegging van dat principe zou voldoende blijken uit haar bovenvermelde memorie.

A.4. De Ministerraad stelt in zijn aanvullende memorie dat de gemaakte vergelijking in de geherformuleerde prejudiciële vraag inhoudelijk dezelfde is als de vergelijking in de initiële vraag, met uitzondering van de perioden

waarop de vraag betrekking heeft. Bijgevolg volstaat de Ministerraad met een verwijzing naar de argumenten die zijn opgenomen in zijn voorgaande memorie.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag betreft artikel 4^{quater}, § 4, van de wet van 23 maart 2020 « tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen » (hierna : de wet van 23 maart 2020), zoals ingevoegd bij artikel 11 van de wet van 24 november 2020 « met het oog op steunmaatregelen in het kader van de COVID-19-pandemie ».

B.1.2. Artikel 4^{quater} van de wet van 23 maart 2020 betreft het zogenaamde « dubbele overbruggingsrecht ». Die bepaling is opgenomen in hoofdstuk 3 van de wet van 23 maart 2020, met als opschrift « Tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ».

B.1.3. Artikel 4 van de wet van 23 maart 2020, dat deel uitmaakt van hetzelfde hoofdstuk, voorziet in de toekenning van een financiële uitkering, het overbruggingsrecht, aan zelfstandigen die naar aanleiding van COVID-19 gedwongen worden hun zelfstandige activiteit gedeeltelijk of volledig te onderbreken.

Aanvankelijk betrof die maatregel enkel de zelfstandigen die bijdragen betalen in hoofdberoep. Bij het koninklijk besluit nr. 13 van 27 april 2020 « tot wijziging van de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen, in het bijzonder voor wat betreft de uitbreiding naar bepaalde zelfstandigen in bijberoep en actieve gepensioneerden » (hierna : het koninklijk besluit nr. 13 van 27 april 2020), dat werd bekrachtigd bij artikel 12 van de wet van 24 december 2020 « tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II) », werd die crisismaatregel uitgebreid tot de zelfstandigen in bijberoep en de actieve gepensioneerde zelfstandigen, voor zover zij voorlopige bijdragen verschuldigd zijn die minstens berekend worden op de helft van het bedrag van de drempel voor een zelfstandige in hoofdberoep.

Krachtens artikel 4, § 3, van de wet van 23 maart 2020, dat bij het koninklijk besluit nr. 13 van 27 april 2020 werd ingevoegd, hebben zij recht op een financiële uitkering die de helft bedraagt van het volledige maandelijkse bedrag van het overbruggingsrecht. Zij kunnen dat overbruggingsrecht cumuleren met één of meer andere vervangingsinkomens, voor zover de som van het overbruggingsrecht met die vervangingsinkomens per maand niet meer dan 1 614,10 euro bedraagt, zijnde het bedrag van het volledige maandelijkse overbruggingsrecht voor een begunstigde met een persoon ten laste (artikel 4, § 4, van de wet van 23 maart 2020).

In het verslag aan de Koning dat aan het koninklijk besluit nr. 13 van 27 april 2020 voorafgaat, wordt verduidelijkt :

« De eerste maatregel voorziet de toekenning van een gedeeltelijke financiële uitkering van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht voor bepaalde zelfstandigen in bijberoep en actief gepensioneerden die verplicht zijn hun activiteiten te onderbreken door COVID-19.

[...]

Met deze maatregel wordt beoogd:

– zich te richten op de meest ernstige situaties : enkel wanneer de zelfstandige in bijberoep of de actieve gepensioneerde zelfstandige gedwongen wordt om zijn activiteit te onderbreken. Dit is de basisregel van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht.

– zich te richten op zelfstandigen die een aanzienlijk impact ondervinden in hun koopkracht : diegenen van wie de zelfstandige activiteit een netto belastbaar jaarlijks inkomen opbrengt dat hoger ligt dan 6.996,89 € (zie het voorbeeld hieronder).

– het inkomensverlies verbonden aan de zelfstandige activiteit in kwestie te compenseren door deze aanvulling van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht toe te kennen tot een bedrag gelijk aan de helft van het klassieke bedrag van de financiële uitkering.

Voorbeeld :

Een werknemer (arbeider, bediende, kaderlid, voltijds of halftijds) of een ambtenaar of een gepensioneerde oefent een bijkomende zelfstandige activiteit (bar die 's avonds geopend is, activiteit als schoonheidsspecialiste, klein zonnebankcenter...) die een relatief stabiel inkomen oplevert van ongeveer 1000 euro netto per maand. Zijn activiteit wordt stopgezet sinds half maart omwille van de corona-crisis.

Deze maatregel beoogt het belangrijke verlies aan koopkracht voor zijn huishouden (verlies van de helft als het een gepensioneerde betreft, ongetwijfeld een beetje minder als het om een werknemer of ambtenaar gaat) te dekken door de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht en dit ten belope van een bedrag dat tot 645,85 euro kan bedragen (807,05 met gezinslast).

[...]

De tweede maatregel laat toe om de financiële uitkeringen van de crisismaatregel overbruggingsrecht te cumuleren met een vervangingsinkomen.

Ook deze maatregel past strikt binnen het kader van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht, met andere woorden voor de zelfstandigen die een zelfstandige activiteit effectief moeten onderbreken door COVID-19 (zie algemene voorwaarden om deze tijdelijke crisismaatregel te genieten).

Het doel van deze tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht is ook om de volgende situaties te dekken, waarbij de onderbreking van de zelfstandige activiteit plaatsvindt in hoofde van een zelfstandige die bovendien (door zijn leeftijd (pensioen), of door zijn situatie als loontrekkende of, in bepaalde gevallen, door een arbeidsongeschiktheid of invaliditeit (in bijberoep)) een vervangingsinkomen geniet :

1° Sommigen onder hen cumuleren deze effectieve activiteit als zelfstandige met een vervangingsinkomen (tijdelijke werkloosheid, werkloosheid, pensioen) en moeten deze effectieve zelfstandige activiteit onderbreken door COVID-19.

2° Sommigen onder hen moeten hun zelfstandige activiteit onderbreken door COVID-19 en genieten vervolgens, tijdens deze onderbreking, van een vervangingsinkomen (tijdelijke werkloosheid, werkloosheid, pensioen, arbeidsongeschiktheid bijvoorbeeld door een besmetting met COVID-19, ...).

De onderhavige maatregel beoogt een cumul toe te laten van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht met een ander vervangingsinkomen wanneer wordt voldaan aan alle voorwaarden om deze tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht te bekomen.

Echter, voor de zelfstandigen in bijberoep die sociale bijdragen betalen op een jaarlijks inkomen dat zich situeert tussen 6.996,89 en 13.993,78 euro en de actieve gepensioneerde zelfstandigen die bijdragen betaalt op basis van netto belastbare jaarlijkse inkomsten die hoger zijn dan 6.996,89 euro, is de cumul slechts toegestaan op voorwaarde dat de som van de halve financiële uitkering van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht en de andere vervangingsinkomens per maand het bedrag van 1.614,10 euro niet overschrijdt. In geval van overschrijding zal het maandelijks bedrag van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht verminderd worden ten belope van deze overschrijding » (*Belgisch Staatsblad*, 29 april 2020, pp. 29522-29523).

Krachtens artikel 4, § 5, van de wet van 23 maart 2020, zoals ingevoegd bij het koninklijk besluit nr. 13 van 27 april 2020, kunnen de gerechtigden op primaire ongeschiktheids- of invaliditeitsuitkeringen die een activiteit als zelfstandige uitoefenen met de toelating van de adviserend arts van hun verzekeringsinstelling, en die naar aanleiding van COVID-19 gedwongen worden hun zelfstandige activiteit te onderbreken, geen aanspraak maken op een overbruggingsrecht voor die onderbreking van activiteit. In het verslag aan de Koning dat het koninklijk besluit nr. 13 van 27 april 2020 voorafgaat, wordt verduidelijkt dat « wanneer zij hun toegelaten zelfstandige activiteit moeten onderbreken omwille van COVID-19 [...] zij

integraal [terugvallen] op het volledige bedrag van de arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkering » (*Belgisch Staatsblad*, 29 april 2020, p. 29524).

Krachtens artikel 6, 3°, van de wet van 23 maart 2020 is de crisismaatregel van artikel 4 van de wet van 23 maart 2020 van toepassing geweest op alle gedwongen onderbrekingen die hebben plaatsgevonden naar aanleiding van COVID-19 in de periode van 1 maart 2020 tot 30 juni 2020.

B.1.4. Bij de wet van 24 november 2020 « met het oog op steunmaatregelen in het kader van de COVID-19-pandemie » werd het in het geding zijnde artikel 4^{quater} ingevoegd in de wet van 23 maart 2020, dat voorziet in de toekenning van een « dubbel overbruggingsrecht » aan zelfstandigen die naar aanleiding van COVID-19 gedwongen worden hun zelfstandige activiteit te onderbreken en wier activiteiten rechtstreeks behoren tot of afhankelijk zijn van de activiteiten bedoeld in het ministerieel besluit van 18 oktober 2020 en elk later ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken. Het betreft onder meer de inrichtingen die behoren tot de horecasector en andere eet- en drankgelegenheden. Zij ontvangen een maandelijkse uitkering ten bedrage van het dubbele van het volledige maandelijkse bedrag van het overbruggingsrecht.

In soortgelijke bewoordingen als artikel 4, § 3, van de wet van 23 maart 2020, voorziet artikel 4^{quater}, § 2, van dezelfde wet in de toekenning van het volledige maandelijkse overbruggingsrecht aan de zelfstandigen in bijberoep en de actieve gepensioneerde zelfstandigen die naar aanleiding van COVID-19 hun activiteiten hebben moeten onderbreken, voor zover zij voorlopige bijdragen verschuldigd zijn die minstens berekend worden op de helft van het bedrag van de drempel voor een zelfstandige in hoofdberoep. Zij kunnen dat overbruggingsrecht cumuleren met één of meer andere vervangingsinkomens, voor zover de som van het overbruggingsrecht met die vervangingsinkomens per maand niet meer bedraagt dan 1 614,10 euro (artikel 4^{quater}, § 3, van de wet van 23 maart 2020, zoals ingevoegd bij de wet van 24 november 2020).

Voorts voorziet artikel 4^{quater}, § 4, van de wet van 23 maart 2020, in soortgelijke bewoordingen als artikel 4, § 5, van dezelfde wet, in een uitsluiting van het overbruggingsrecht van gerechtigden op primaire ongeschiktheids- of invaliditeitsuitkeringen die een activiteit als zelfstandige uitoefenen met de toelating van de adviserende arts van hun verzekeringsinstelling

en die naar aanleiding van COVID-19 gedwongen worden hun zelfstandige activiteit te onderbreken. Bij artikel 2, 2°, van de wet van 28 februari 2021 « tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot wijziging van de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen » werd die uitsluiting opgeheven, dit met ingang van 1 februari 2021.

Krachtens artikel 6, 7°, van de wet van 23 maart 2020, dat laatst werd gewijzigd bij artikel 42, a), van de wet van 18 juli 2021 « houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie », is de crisismaatregel van artikel 4^{quater} van de wet van 23 maart 2020 van toepassing geweest op alle gedwongen onderbrekingen die hebben plaatsgevonden naar aanleiding van COVID-19 in de periode van 1 oktober 2020 tot 30 september 2021.

B.2. De verwijzende rechter vraagt aan het Hof of artikel 4^{quater}, § 4, van de wet van 23 maart 2020 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, doordat het als gevolg heeft dat gerechtigden op primaire arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkeringen die een activiteit als zelfstandige in hoofdberoep met de toelating van de adviserend arts van hun verzekeringsinstelling uitoefenen en die onder de voorwaarden bepaald in artikel 4^{quater}, §§ 1 en 2, hun toegelaten activiteiten moeten onderbreken, voor de maanden oktober, november en december 2020 en januari 2021 op geen enkel bedrag aan overbruggingsrecht aanspraak kunnen maken, terwijl een cumulering van het overbruggingsrecht met andere (vervangings-)inkomens wel mogelijk was.

B.3.1. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege verzoekt het Hof de prejudiciële vraag te herformuleren, en de in het geding zijnde bepaling te toetsen aan artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.3.2. Een partij voor het Hof vermag niet de draagwijdte van de door het verwijzende rechtscollege gestelde prejudiciële vraag te wijzigen of te laten wijzigen. Het komt aan de verwijzende rechter toe te oordelen welke prejudiciële vraag hij aan het Hof dient te stellen en daarbij de omvang van de saisine te bepalen.

B.3.3. Het verzoek van de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege kan niet worden ingewilligd.

B.4. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.5.1. De Ministerraad betoogt dat de gerechtigden op primaire arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkeringen die hun toegelaten activiteit als zelfstandige dienden te onderbreken ingevolge de COVID-19-pandemie en de andere zelfstandigen die hun activiteit moesten onderbreken ingevolge die pandemie, zoals de actieve gepensioneerden, niet vergelijkbaar zijn. De eerste categorie zou immers hebben kunnen terugvallen op een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering, terwijl de laatstgenoemde categorie het bedrag van het vervangingsinkomen niet zag stijgen.

B.5.2. Verschil en niet-vergelijkbaarheid mogen niet worden verward. Het verschil waarnaar de Ministerraad verwijst, kan weliswaar een element zijn in de beoordeling van een verschil in behandeling, maar het kan niet volstaan om tot de niet-vergelijkbaarheid te besluiten, anders zou de toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van elke inhoud worden ontdaan.

B.6.1. Het in het geding zijnde verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk de aard van het inkomen of vervangingsinkomen dat de betrokkene geniet.

B.6.2. Uit het in B.1.3 vermelde verslag aan de Koning dat het koninklijk besluit nr. 13 van 27 april 2020 voorafgaat, blijkt dat met de uitbreiding van de tijdelijke crisismaatregel in artikel 4, § 3, van de wet van 23 maart 2020 tot de zelfstandigen in bijberoep en de actieve gepensioneerde zelfstandigen, een driedubbele doelstelling wordt beoogd. Ten eerste beoogt

die maatregel zich te richten op de meest ernstige situaties, namelijk de zelfstandigen in bijberoep of de actieve gepensioneerde zelfstandigen die gedwongen worden hun activiteit te onderbreken. Ten tweede beoogt die maatregel zich te richten op zelfstandigen die een aanzienlijke impact ondervinden in hun koopkracht, zijnde diegenen die voorlopige bijdragen verschuldigd zijn die minstens berekend worden op de helft van het bedrag van de drempel voor een zelfstandige in hoofdberoep. Ten slotte beoogt die maatregel het inkomensverlies verbonden aan de zelfstandige activiteit in kwestie te compenseren door die aanvulling van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht toe te kennen tot een bedrag gelijk aan de helft van het bedrag van de financiële uitkering waarop de zelfstandigen in hoofdberoep aanspraak kunnen maken.

Het dient te worden aangenomen dat de wetgever, met de toekenning van het dubbele overbruggingsrecht aan de zelfstandigen in bijberoep en de actieve gepensioneerde zelfstandigen bij de wet van 24 november 2020, die artikel 4^{quater} heeft ingevoegd in de wet van 23 maart 2020, dezelfde doelstelling beoogde.

B.6.3. Ten aanzien van die doelstellingen is het niet pertinent dat de gerechtigden op primaire arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkeringen die een activiteit als zelfstandige in hoofdberoep met de toelating van de adviserend arts van hun verzekeringsinstelling uitoefenen en die naar aanleiding van COVID-19 hun toegelaten activiteiten moeten onderbreken, worden uitgesloten van het overbruggingsrecht.

Zij bevinden zich immers in dezelfde ernstige situatie als de actieve gepensioneerde zelfstandigen die naar aanleiding van COVID-19 gedwongen worden hun zelfstandige activiteit te onderbreken. Voorts ondervinden zij eveneens een aanzienlijke impact in hun koopkracht, in zoverre zij – zoals de actieve gepensioneerde zelfstandigen die aanspraak kunnen maken op het dubbele overbruggingsrecht – voorlopige bijdragen verschuldigd zijn die minstens berekend worden op de helft van het bedrag van de drempel voor een zelfstandige in hoofdberoep en dus een aanzienlijk inkomen uit hun zelfstandige activiteit verwerven.

Er is geen redelijke verantwoording waarom het inkomensverlies van de actieve gepensioneerde zelfstandigen door de gedwongen onderbreking van hun zelfstandige activiteiten wordt gecompenseerd, doch niet het soortgelijke inkomensverlies van de

gerechtigden op primaire arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkeringen door de gedwongen onderbreking van hun toegelaten activiteit als zelfstandige in hoofdberoep.

B.6.4. De Ministerraad voert nog aan dat er in de periode van 1 maart 2020 tot 30 september 2021 krachtens het koninklijk besluit van 15 september 2020 « houdende toekenning, ingevolge de COVID-19-pandemie, van een aanvullende crisisuitkering aan sommige arbeidsongeschikt erkende zelfstandigen en meewerkende echtgenoten » een aanvullende crisisuitkering bestond voor sommige arbeidsongeschikt erkende zelfstandigen en meewerkende echtgenoten.

Vermits die aanvullende crisisuitkering enkel van toepassing was op samenwonende zelfstandigen zonder gezinslast, en dus niet op alleenstaande zelfstandigen en zelfstandigen met gezinslast, volstaat zij in ieder geval niet om het voormelde verschil in behandeling te verhelpen.

B.6.5. Artikel 4^{quater}, § 4, van de wet van 23 maart 2020 is niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 4^{quater}, § 4, van de wet van 23 maart 2020 « tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen » schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 16 maart 2023.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen