



L'autre face de la réforme du travail des arts

L'incompréhensible recul dans le régime "général" du chômage

Anne-Catherine Lacroix

Les cahiers de Dockers

Dans le cadre de son objet social, Dockers asbl publie différents outils qui se veulent être des outils de connaissance et de réflexion pour alimenter le débat sur les questions qui touchent les travailleurs et travailleuses salarié(e)s. Parmi ces questions, Dockers s'intéresse particulièrement à celles qui ont trait à la protection sociale et salariale des travailleurs et travailleuses, ainsi qu'à leurs conditions de travail. C'est dans ce cadre que nos cahiers prennent leur place.

Tous droits réservés. Toute reproduction et/ou diffusion doivent faire l'objet d'une demande d'autorisation auprès de Dockers asbl. Contact: contact@dockers.io

Table des matières

Introduction.....	3
Le travail invisibilisé: moteur de la réforme.....	4
Art. 45 de l'AR: réforme du travail des arts et travail invisibilisé.....	8
1. La notion de travail dans l'assurance chômage.....	8
2. Les activités non considérées comme du travail dans l'assurance chômage.....	10
3. Les conséquences de la réforme du travail des arts.....	12
Art. 48 bis de l'AR: réforme du travail des arts et exercice d'une activité artistique accessoire.....	14
1. La notion d'activité accessoire dans la réglementation du chômage.....	14
Définition.....	14
Conditions d'exercice de l'activité accessoire.....	15
1/ L'activité doit être complémentaire (accessoire).....	15
2/ L'activité doit être exercée principalement avant 7 heures et après 18 heures pendant la semaine.....	16
3/ L'activité doit avoir été exercée durant au moins 3 mois préalablement à l'arrivée au chômage.....	16
4/ L'activité doit faire partie des activités autorisées.....	16
Conditions d'exercice de l'activité accessoire artistique.....	17
2. Les conséquences de la réforme du travail des arts.....	18
Art. 10 de l'AM: réforme du travail des arts et abrogation de la "règle du cachet"	19
1. La règle du cachet dans l'assurance chômage.....	19
2. Les conséquences de la réforme du travail des arts.....	20
L'incompréhensible recul.....	22
Conclusion.....	25

Introduction

En matière d'assurance chômage, la réforme du travail des arts signe l'arrivée d'un nouveau chapitre entièrement consacré à une nouvelle allocation (l'allocation de travail des arts) dédiée à une catégorie de personnes (les travailleurs et travailleuses des arts).

Mais elle ne s'arrête pas là puisque dans le même mouvement, en faisant le choix d'un chapitre spécifique, la réforme supprime toute référence à l'activité artistique dans le régime dès lors devenu le "régime général du chômage" (allocations de chômage, allocations d'insertion). Concrètement, la réforme abroge trois articles jusqu'alors centraux de la réglementation générale et qui concernaient l'activité artistique. Ces abrogations sont de taille et sur ce sujet, il est d'ailleurs selon nous étonnant, voire questionnant, que le monde juridique, syndical et culturel soit à ce point silencieux depuis octobre 2022.

De notre point de vue, ces modifications dans le régime général sont pourtant inquiétantes, également incompréhensibles. Inquiétantes car pour toute personne qui exerce une activité artistique et bénéficie du régime général du chômage, l'exercice même de son travail peut être aujourd'hui grandement fragilisé. Incompréhensibles également car **ces abrogations n'étaient selon nous pas nécessaires. Les articles aujourd'hui abrogés préexistaient à la réforme du travail des arts et se rapportaient à des règles qui s'adressaient alors à toute personne qui avait une activité artistique professionnelle, qu'elle soit ou non détentrice de ce que l'on appelait jusqu'au 30 septembre dernier, "le mal nommé statut d'artiste". Ces changements sont donc uniquement le fait de choix politiques mais pour certain.es travailleurs et travailleuses, les conséquences sont pourtant potentiellement catastrophiques.**

Ce document se propose donc de reprendre et explorer **les trois modifications** conséquentes que la réforme du travail des arts entraîne avec elle dans le régime général du chômage.

Nous détaillerons ici ces modifications, les conséquences que la réforme du travail des arts a sur ces mêmes modifications et expliquerons en quoi nous considérons ces abrogations comme un indéniable recul. Un recul entraîné par **le choix et le parti pris de créer un chapitre spécifique** pour certains travailleurs et travailleuses, en faisant finalement **comme si toute personne qui avait une activité artistique remplirait nécessairement les conditions pour bénéficier de l'allocation de travail des arts ou ferait nécessairement ce choix.**

Le travail invisibilisé: moteur de la réforme

Depuis l'annonce, en septembre 2020, de l'intention de réformer le désormais ex "statut d'artiste", la notion de travail invisibilisé n'a cessé d'être reprise et commentée comme une réalité inhérente au travail créatif. Qu'il s'agisse d'un travail de prospection, de préparation technique, de recherche, de répétition, d'entraînement, parler du travail invisibilisé permettait de faire connaître une réalité inhérente au travail artistique: le travail visible, l'aboutissement d'un projet, fait bien souvent l'objet d'un processus dont tout un pan, bien qu'il soit du travail réel, n'est pas rémunéré et n'a pas été contractualisé. C'est une réalité qui a été constamment expliquée par des fédérations du secteur culturel notamment.

C'est aussi notamment sur base de la prise en compte de cette réalité que le pouvoir politique a rédigé le rapport au Roi qui précède l'arrêté royal¹ qui instaure la nouvelle allocation de travail des arts. Dès les premières lignes de ce rapport, l'intention politique est claire: **le projet de réforme entend renforcer la pratique artistique en prenant en compte les réalités auxquelles sont confrontés les travailleurs et travailleuses des arts, à savoir "une intermittence entre des périodes rémunérées et non-rémunérées, des contrats de courte durée ou à la tâche, du travail invisibilisé et une multiplicité d'employeurs"**.

C'est premièrement sur base de cette réalité du travail invisibilisé que la réforme a prévu des conditions d'accès plus souples à cette nouvelle allocation². Pour reprendre le Rapport au Roi: *"Afin de tenir compte de ce travail invisibilisé caractérisé par des phases de création, de préparation, de prestation, de réalisation, de diffusion, de suivi, ... les conditions d'accès aux allocations sont assouplies"*.

C'est aussi au nom du travail invisibilisé que la réforme entend généraliser la règle dite du cachet à tout travail salarié, afin de calculer le nombre de jours nécessaires à l'ouverture du droit et à son renouvellement. Pour reprendre à nouveau le Rapport au Roi: *"cette mesure de conversion du salaire est évidemment essentielle afin de permettre aux travailleurs des arts soumis au travail invisibilisé et l'intermittence d'avoir accès à la protection sociale. En effet pour chaque journée de travail rémunérée, le travailleur réalise un important travail de recherche artistique, de préparation, ... Cela permet par exemple aux artistes créateurs qui vendent leurs œuvres de pouvoir accéder à la protection sociale. En limitant le résultat du calcul de conversion à 78 jours par trimestre le texte garantit une meilleure participation du travailleur des arts à la sécurité sociale"*.

¹ Arrêté royal du 30 juillet 2022 modifiant diverses dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant un chapitre XII portant des dispositions particulières applicables aux travailleurs des arts dans le Titre II du même arrêté royal du 25 novembre 1991 et modifiant diverses dispositions de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, M.B 23 août.

² Pour rappel, pour une demande d'allocation de travail des arts en 2023, il est nécessaire de prouver 156 jours de travail salarié sur 24 mois, dont 104 jours doivent être artistiques et/ou techniques du secteur artistique selon l'ONEm. Avant la réforme, l'octroi du "statut d'artiste" nécessitait d'abord d'ouvrir un droit au chômage (avec minimum 312 jours de travail sur 21 mois pour une personne de moins de 36 ans à la date de la demande d'allocation) et, 12 mois plus tard, de prouver 156 jours de travail dont 104 jours devaient être soit artistiques, soit techniques, sur les 18 mois précédant la demande.

C'est encore et notamment au nom du travail invisibilisé que la réforme entend pérenniser des mesures prises pendant la période Covid et qui consistent en des minimas rehaussés et une indemnisation selon deux situations familiales, à savoir les chef.fes de ménage et les non-chef.fes de ménage (mettant ainsi les isolé.es et les cohabitant.es sur un même pied). *“Ces mesures fixaient un montant minimal de l'allocation du travail des arts en ne prévoyant plus que deux situations familiales pour cette catégorie de travailleurs, à savoir les travailleurs ayant charge de famille et les autres travailleurs. En effet, la crise du coronavirus a mis en lumière de manière violente des difficultés persistantes dans le chef des travailleurs des arts et la précarité d'un grand nombre de ces travailleurs. **Les travailleurs des arts sont dans une situation distincte des autres demandeurs d'emploi puisque même s'ils perçoivent des allocations dans le cadre de l'assurance chômage, ils effectuent un travail** ce qui est renforcé par la réforme. **Cependant ce travail est rendu invisibilisé et/ou est caractérisé par l'intermittence.** Cela a pour conséquence que le travailleur des arts peut être amené à avoir besoin de la protection sociale pendant une longue période voire l'ensemble de sa carrière tandis qu'un demandeur d'emploi a pour objectif de retrouver un emploi. Le fait de prévoir un montant minimal spécifique pour l'allocation du travail des arts et de supprimer la catégorie cohabitant pour ces travailleurs ne porte pas atteinte au principe de l'égalité de traitement dès lors que ce groupe de travailleurs a, comme dit précédemment, un profil atypique de par ses conditions de travail et ne saurait être assimilé aux chômeurs ordinaires. Dans le cadre de la réforme, le travailleur des arts bénéficie d'une indemnisation spécifique où un montant est fixé pour toute la période d'application”.*

Cette prise en compte du travail invisibilisé n'est par ailleurs pas neuve. On retrouve de nombreuses traces sur le travail invisibilisé dans les débats, tables-rondes, publications, questions parlementaires, etc., qui ont émaillé les précédentes réformes sur le statut social de l'artiste.

Avant la réforme du 1er octobre 2022, la règle dite **“du cachet”** (ainsi que la règle dite “des jours non-indemnisables” prise, pour cette dernière mesure, en 2013) se fondait aussi sur le principe que la livraison d'un travail “à la tâche” ou facturé dans le cadre d'un contrat 1bis³ englobait un travail plus conséquent que ce qui était en général indiqué dans le contrat de travail et le formulaire C4.

Il en est de même pour les **activités qui échappaient alors à la notion de travail** et pour **l'exercice d'une activité artistique accessoire**. Par arrêté royal du 23 novembre 2000, au nom du travail invisibilisé d'ailleurs et afin de garantir une meilleure protection et sécurité juridique des travailleurs et travailleuses ayant une activité artistique, des mesures avaient en effet été prises à cet égard⁴.

C'est précisément ces trois sujets qui sont le point de départ de cette étude puisque la réforme introduit précisément des modifications conséquentes dans le régime général du chômage concernant:

- les activités artistiques qui n'entrent pas dans le champ de la notion de travail,
- l'exercice d'une activité artistique accessoire,
- et la règle du cachet.

³ L'article 1bis de la loi du 27 juin 1969 permet à des travailleur.euses qui exercent un métier artistique mais qui ne sont pas dans les conditions de conclure un contrat de travail salarié (car il n'y a par exemple pas de lien de subordination), de pouvoir néanmoins être assujetti.e à la sécurité sociale des salariés.

⁴ Arrêté royal du 23 novembre 2000 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, en faveur des artistes, MB 30 nov.

Ces modifications entraînent, selon nous, un **recul de droits conséquent**:

- pour les personnes qui, au 30 septembre 2022, veille d'entrée en vigueur de la réforme, étaient bénéficiaires d'une **allocation de chômage ou d'insertion** tout en ayant une activité artistique;
- pour celles et ceux qui ont aujourd'hui une activité artistique, **parviendront à ouvrir un droit au chômage mais pas à l'allocation de travail des arts**;
- pour celles et ceux qui ont aujourd'hui une activité artistique, **parviendront à ouvrir un droit au chômage mais ne souhaiteront pas intégrer le régime des arts**.

Concernant ces situations, on pourrait par ailleurs s'étonner qu'à peine entrée en vigueur et la future commission du travail des arts non encore installée, nous présupposions déjà que certains et certaines seraient tôt ou tard exclus.es de ce régime ou ne souhaiteraient pas en bénéficier. Or, ce serait oublier deux choses.

D'une part, l'administration de l'ONEm a elle-même envisagé le cas de figure d'une renonciation individuelle. Le premier formulaire rendu public par l'ONEm en octobre 2022 était en effet le formulaire de renonciation à l'allocation de travail des arts pour ceux et celles qui bénéficiaient, à cette époque, de l'ancien "statut d'artiste". Le formulaire de renonciation est explicite: « *L'application (...) des nouvelles règles spécifiques applicables aux travailleurs occupés dans le secteur des arts (...) entraîne un certain nombre de droits ainsi qu'un certain nombre de conséquences et d'obligations (...). Si vous ne souhaitez pas que ces droits et obligations s'appliquent à vous, vous pouvez renoncer à l'application de ces règles spécifiques* » (formulaire C195-1).

Et de manière concrète, il est vrai que selon sa situation personnelle et familiale, son secteur de travail, la fréquence et la hauteur de ses revenus, la perception de droits, la présence ou non d'une activité indépendante complémentaire, il n'est pas saugrenu d'imaginer que certains ou certaines feront peut-être le choix, d'ici quelques mois ou années, de sortir du régime des arts, que ce soit pour des raisons pragmatiques (règle des jours non-indemnisables par exemple) ou idéologiques. Il serait en tout cas malhonnête d'éluder cette possibilité d'autant que c'est une question que certains et certaines se posent mais à laquelle il est impossible de fournir une réponse adéquate. En cela, la réforme du travail des arts, c'est aussi et avant tout - malheureusement peut-être - une question qui deviendra très individuelle et personnelle dans les mois et années à venir.

D'autre part, il n'est pas non plus absurde de penser que certains et certaines ne rempliront pas les conditions d'accès à l'allocation ou ne les rempliront plus dans le futur puisque ce droit sera à la fois conditionné, dès 2024, à des jours de travail à accumuler **et** au maintien, en tout temps, d'une **attestation de travail des arts valide**.

Or, concernant l'attestation du travail des arts "plus"⁵, son octroi et son renouvellement sont soumis à des conditions qui permettent de penser que tout le monde ne pourra en bénéficier, notamment par le fait qu'il n'y a aucune garantie que certains métiers seront considérés, par la future commission du travail des arts, comme "artistiques", "artistiques techniques" ou "artistiques de soutien", étant entendu que pour pouvoir être reconnu comme tels:

- le travailleur ou la travailleuse devra prouver qu'il ou elle livre une contribution artistique, artistique technique ou artistique de soutien nécessaire à une création ou une exécution artistique⁶,
- et que dans ce cadre, une contribution artistique est considérée comme nécessaire lorsqu'en son absence, le même résultat ne pourrait être obtenu⁷.

Au-delà de la nature même du métier, l'obtention et le maintien d'une attestation de travail des arts seront également soumis à la remise d'un dossier reprenant la pratique professionnelle, le temps qui y est investi, des revenus minimaux à prouver, etc.

Donc oui, il nous semble évident que, tôt ou tard, peuvent se retrouver, dans le régime général du chômage, des travailleurs et travailleuses exerçant de manière professionnelle une activité artistique. C'est d'ailleurs déjà le cas aujourd'hui. Et pour ces personnes, les mesures entraînées par la réforme se révèlent selon nous potentiellement catastrophiques.

Penchons-nous donc maintenant sur ces trois grandes modifications que la réforme a entraîné dans le régime général du chômage et les conséquences qui en découlent.

⁵ L'attestation de travail des arts "plus" est, avec l'attestation de travail des arts "débutant", l'attestation nécessaire pour faire valoir des droits spécifiques dans le régime de l'assurance chômage. A noter que l'attestation de travail des arts "débutant" ne peut être octroyée qu'une seule fois et qu'elle est soumise à des conditions spécifiques.

⁶ Loi du 16 décembre 2022 portant création de la Commission du travail des arts et améliorant la protection sociale des travailleurs des arts, art. 7, §4, MB 27 déc.

⁷ Idem.

Art. 45 de l'AR: réforme du travail des arts et travail invisibilisé

Référence: article 5 de l'arrêté royal du 30 juillet 2022⁸ abrogeant l'article 45, alinéa 4, 1°, 2° et 3° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

1. La notion de travail dans l'assurance chômage

L'assurance chômage repose sur des conditions dites d'admission et des conditions dites d'indemnisation. Par conditions d'admission, il faut entendre le fait d'avoir suffisamment travaillé dans le cadre du travail salarié et ce, sur une période de référence déterminée qui précède la date de la demande d'allocations. Par conditions d'indemnisation, on entend le fait de pouvoir bénéficier de manière effective des allocations, au-delà du seul fait d'être "admissible" en raison d'un travail salarié suffisant.

Ces conditions d'indemnisation sont multiples telles que résider en Belgique de manière effective, être disponible sur le marché de l'emploi, ne pas refuser d'emploi convenable, etc., ou encore, être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté⁹. En d'autres mots, pour bénéficier du chômage, il faut :

- ne pas avoir une responsabilité dans sa mise au chômage ;
- ne pas avoir de travail;
- ne pas percevoir de rémunération.

Ces conditions ne sont par ailleurs pas nécessairement cumulatives. Il y aura ainsi obstacle à l'indemnisation si une personne sans emploi effectue une activité considérée comme du travail même si elle n'est pas rémunérée. De même, il peut y avoir obstacle à l'indemnisation parce que l'on perçoit un revenu, même si ce revenu n'est pas nécessairement associé à un travail (ex.: un revenu de remplacement comme une indemnité de la mutuelle).

Partant de cette condition, la réglementation définit ce qu'elle entend par rémunération et par travail. C'est cette deuxième notion qui nous intéresse ici.

⁸ Arrêté royal du 30 juillet 2022 modifiant diverses dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant un chapitre XII portant des dispositions particulières applicables aux travailleurs des arts dans le Titre II du même arrêté royal du 25 novembre 1991 et modifiant diverses dispositions de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, M.B 23 août.

⁹ Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, art. 44, M.B 31 déc.

La notion de travail est en effet définie dans la réglementation de deux manières¹⁰:

1/ une **activité** pour son propre compte, qui **peut** être intégrée dans le courant des échanges économiques des biens et des services et qui dépasse **la gestion de ses biens propres**.

Cette définition nous apprend trois choses:

Premièrement, bien que dans le langage courant, on utilise régulièrement les notions d'emploi et travail pour désigner une même chose, à savoir le fait de travailler (on dira « avoir un emploi » comme on dirait « avoir un travail »), ces deux termes sont fondamentalement différents. Et cette différence n'est pas anodine. La réglementation renvoie ici au fait "de faire quelque chose" pour soi-même, désignant toute activité humaine qui dépasse de loin une activité exercée dans le cadre de l'emploi salarié ou indépendant.

Deuxièmement, une activité est considérée comme du travail si elle est susceptible de faire concurrence au marché. La réglementation est claire et l'ONEm le spécifie dans ses commentaires: « *Il n'est pas requis que le travail soit effectivement intégré dans le courant des échanges économiques, mais bien qu'il puisse l'être . En d'autres termes, il doit être vérifié si un tel travail se rencontre normalement dans le circuit économique. Si tel est le cas, le travail constitue un obstacle à l'indemnisation, sauf si l'activité n'excède pas la gestion normale des biens propres* ». En résumé, on ne peut faire concurrence au marché de l'emploi en exerçant une activité qui serait susceptible, sur ce même marché, d'être exercée dans le cadre d'un contrat de travail ou d'un statut indépendant par exemple.

Troisièmement, l'activité relève de la notion du travail si elle excède la gestion normale de ses biens propres. A contrario donc, une activité est autorisée si elle ne dépasse pas la gestion de ses biens propres. Sur ce sujet, l'arrêté royal stipule que: « *une activité n'est considérée comme activité limitée à la gestion normale des biens propres que s'il est satisfait simultanément aux conditions suivantes* :

1. *l'activité n'est pas réellement intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et de services et n'est pas exercée dans un but lucratif* ;
2. *l'activité ne permet que de conserver ou d'accroître modérément la valeur des biens* ;
3. *de par son ampleur, l'activité ne compromet ni la recherche, ni l'exercice d'un emploi* ».

2/ Une **activité** effectuée **pour un tiers** et qui procure une **rémunération** ou un **avantage** matériel de nature à contribuer à sa subsistance ou à celle de sa famille, étant entendu que toute activité pour un tiers est présumée apporter avantage ou rémunération.

Nous en conviendrons, la matière est pour le moins complexe et souvent obscure. Ce n'est pas anodin que sur ce sujet, les instructions de l'ONEm et la jurisprudence fourmillent d'activités, tantôt jugées relever de la notion de travail, tantôt non.

¹⁰ Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, art. 45, M.B 31 déc.

2. Les activités non considérées comme du travail dans l'assurance chômage

Partant de cette définition du travail, la réglementation liste des activités qui ne sont pas considérées comme du travail et peuvent dès lors être exercées, pendant une période de chômage, avec cumul des allocations. Nous y retrouvons aujourd'hui, sous différentes conditions d'exercice, les activités comme pompier volontaire ou membre volontaire de la protection civile, l'activité de loisir et la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés.

Jusqu'au 30 septembre 2022, on trouvait également parmi ces activités :

- **l'activité non rémunérée dans le cadre d'une formation artistique** (étant entendu que l'ONEm entendait ici des cours de perfectionnement, recyclages, entraînements non rémunérés et non contractualisés) ;
- **l'activité artistique effectuée comme hobby** : le terme choisi dans la réglementation porte à confusion avec l'activité de loisir mais dans la pratique, l'activité artistique comme hobby doit ici être entendue comme une activité pour laquelle il n'y a pas de rétribution pour la prestation (hors simple remboursement de frais justifiés), ni commercialisation d'une oeuvre ou de manière très exceptionnelle comme une vente unique¹¹;
- **la présence de l'artiste à une exposition publique de ses créations** si sa présence n'est pas requise contractuellement ou si l'artiste ne s'occupe pas personnellement de la vente des œuvres.

Ces trois activités avaient été introduites par **l'arrêté royal du 23 novembre 2000**¹² au nom, notamment du travail invisibilisé. Jusqu'à l'introduction de cet arrêté, il n'y avait en effet aucune disposition particulière concernant la pratique artistique pendant une période de chômage, entraînant une insécurité juridique constante dans le chef des travailleur.euses.

Cet arrêté avait d'ailleurs été pris suite à la médiatique affaire Fonteneau. L'affaire avait fait grand bruit dans le milieu artistique dans les années 90. Des artistes se retrouvaient alors empêtrés dans des litiges devant les tribunaux en raison de l'exercice de leur activité professionnelle de création. Parmi ces personnes, Pascale Fonteneau, romancière, dont les médias avaient à l'époque beaucoup parlé.

Ce qui lui était reproché ? D'avoir écrit un roman tout en percevant des allocations de chômage.

De cette affaire, on a souvent parlé des droits d'auteur perçus par la romancière et que l'ONEm a récupéré, Pascale Fonteneau ayant perdu en appel devant la Cour du Travail de Liège (qui avait confirmé le jugement du Tribunal de Huy). Mais sur le fond, ce qui était reproché à la romancière était bel et bien et avant tout le fait d'avoir exercé un travail pendant une période couverte par une allocation de chômage, peu importe que cette allocation ait par ailleurs été octroyée dans le cadre du "statut d'artiste" ou non.

¹¹ Commentaires de l'ONEm à l'article 45: *"Le terme hobby implique qu'il n'est pas ou qu'exceptionnellement question de commercialisation (p.ex. vente unique)"*. Également l'instruction administrative de l'ONEm *"Art 45 et 48 de l'AR– Les conséquences de l'exercice d'un travail rémunéré sur le droit aux allocations de chômage – Principes"*, RIODOC 060805, p. 7 (version de janvier 2021, avant l'entrée en vigueur de la réforme).

¹² Arrêté royal du 23 novembre 2000 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, en faveur des artistes, MB 30 nov.

La Cour du Travail disait en effet: *“La distinction que l’appelante opère entre le fait d’écrire et le fait d’éditer est artificielle dès lors que l’auteur décide de vendre ses oeuvres: tant que l’écrivain se borne à conserver par devers lui ses écrits, son activité peut être considérée comme un loisir et elle ne peut être intégrée dans le courant des échanges économiques; par contre, si l’écrivain décide de mettre dans le commerce ses oeuvres, soit qu’il édite à compte d’auteur, soit qu’il demande à une maison d’édition de publier ses écrits, il n’est pas contestable que son activité entre dans la sphère des échanges économiques. Le caractère aléatoire des revenus de l’activité est sans incidence puisque **ce qui est reproché à l’intéressée n’est pas le fait d’avoir perçu des droits d’auteur, mais ce qui est reproché, c’est d’avoir exercé sans la déclarer, une activité qui est susceptible de produire un revenu**”*¹³. Susceptible de produire un revenu ... Susceptible d’intégrer le champ des activités dites marchandes. La Cour estimait que l’écriture du livre avait consisté en un travail et n’était dès lors pas cumulable avec la perception d’une allocation.

A l’époque, l’affaire Fonteneau avait fortement retenti et sans refaire l’histoire, elle a notamment débouché sur des interpellations parlementaires et la mise sur pied de tables-rondes pour, in fine, permettre de remettre sur la table la question du statut social de l’artiste. Le 30 avril 1999, le gouvernement fédéral réuni en conseil des ministres approuvait l’avant projet d’un arrêté royal sur ce sujet. Le 14 juillet 1999, le gouvernement fédéral inscrivait dans sa déclaration de politique générale qu’un statut social et fiscal de l’artiste serait élaboré¹⁴.

Le 23 novembre 1999, en commission des affaires sociales, Mme Yerna (PS) interpellait Mme Laurette Onkelinx alors Ministre de l’Emploi (PS), sur la nécessité de clarifier la réglementation chômage, une clarification motivée par les conséquences du jugement de la Cour du Travail de Liège sur la pratique professionnelle de Mme Fonteneau. Elle disait alors¹⁵: *“La frontière entre ce qui relève de cette gestion normale et ce qui n’y relève pas est floue et sujette à interprétations multiples. Ainsi, pour en revenir aux artistes, écrire un roman est une activité qui est limitée en toute logique à la gestion normale des biens propres, soit à la pratique du talent artistique. Tel n’est pas le raisonnement de la Cour du travail de Liège qui a confirmé une sanction prise pour la période de création, c’est-à-dire pour une période où l’œuvre était en gestation et ne pouvait dès lors être intégrée dans le courant des échanges économiques”*. Elle pointait également la problématique de l’exposition d’œuvres qui avait alors également entraîné des artistes devant les tribunaux: *“L’exercice du droit de divulgation est tout aussi problématique, parce qu’il est inadmissible de sanctionner si l’intention lucrative n’est pas clairement établie. Or, dans d’autres affaires bien connues, c’est la période d’exposition qui a été sanctionnée. L’Onem s’obstine également à ne pas vouloir considérer cette activité comme limitée à “la gestion normale des biens propres”. Il est évident qu’un peintre ou un sculpteur ne va pas, après l’étape de la création, ranger ses œuvres dans son grenier ! On peut très bien exposer des œuvres pour la seule reconnaissance artistique et la vente occasionnelle d’une œuvre ne peut faire obstacle à l’obtention des allocations de chômage”*. Elle concluait sur la nécessité de *“s’interroger sur des interprétations et des pratiques qui, de fait, créent une restriction à la liberté d’expression garantie par la Convention européenne des droits de l’homme”*.

Mme Onkelinx avait alors répondu qu’un travail était en cours pour améliorer les règles en cette matière.

¹³ Cour du Travail de Liège, 17 septembre 1999, RG n° 25.434/96.

¹⁴ Pour un exposé détaillé de tous les événements de cette période, lire Bottacin S. et Lowies J-G, *“Le statut social de l’artiste en Belgique. II. Le processus historique”*, Ed. Crisp, 2021.

¹⁵ Le compte-rendu analytique de la réunion publique de commission des affaires sociales du 23 novembre 1999 peut être lu via le lien suivant: <https://www.dekamer.be/doc/CCRA/html/50/ac047F.html>

Une année exactement plus tard, l'arrêté royal du 23 novembre 2000 était publié. Il excluait certaines activités artistiques de la notion de travail (activité non rémunérée dans le cadre d'une formation artistique, activité artistique non rétribuée et/ou non commercialisée, présence de l'artiste à une exposition publique de ses créations quand sa présence n'est pas requise par contrat ou s'il ne s'occupe pas de la vente des œuvres) et instaurait des règles particulières concernant l'activité artistique accessoire (sur ce sujet, voir p.14).

Les trois activités non reconnues comme relevant de la définition du travail telle qu'inscrite dans la réglementation, ont alors permis aux travailleurs et travailleuses de pouvoir désormais exercer leur pratique, sans récupération d'allocations, pour autant qu'elle n'est pas rémunérée ou exécutée dans le cadre d'un contrat. Comme le stipulait le Rapport au Roi de l'arrêté de l'époque: *“L'arrêté royal vise essentiellement, et conformément à l'accord du Gouvernement du 30 avril 1999 et à la Déclaration gouvernementale du 14 juillet 1999, à répondre aux difficultés récurrentes des chômeurs qui exercent ou veulent exercer une activité artistique pendant le chômage (...) L'objectif poursuivi est double : clarifier les règles applicables à la multitude de situations que peuvent rencontrer les chômeurs qui exercent une activité artistique et par là même, supprimer l'insécurité juridique et les interprétations arbitraires. La réglementation du chômage ne doit pas être source d'exclusion (...); offrir aux chômeurs un outil supplémentaire d'insertion sur le marché de l'emploi, ou à tout le moins permettre la continuation ou le développement d'une vie sociale et culturelle pendant le chômage. Pour certaines disciplines, il s'agit également et simplement d'autoriser l'entretien d'un outil de travail qui, à défaut, pourrait être irrémédiablement perdu; il s'agit donc de permettre l'entraînement. L'arrivée dans l'assurance chômage ne doit pas entraîner une dégradation des aptitudes professionnelles et constituer un piège à l'emploi”*¹⁶.

3. Les conséquences de la réforme du travail des arts

L'arrêté royal qui instaure le nouveau chapitre XII sur l'allocation de travail des arts s'est accompagné de l'abrogation de ces trois activités reprises à l'article 45 de l'arrêté royal, pour être insérées dans différents articles du nouveau chapitre XII consacré à l'allocation de travail des arts. Autrement dit, **ces activités ne constituent plus du travail, depuis le 1er octobre 2022, que pour les seuls et seules bénéficiaires d'une allocation de travail des arts.**

Pour les autres, tous ceux et toutes celles qui ont une activité artistique mais sont indemnisés par une allocation de chômage “ordinaire” ou une allocation d'insertion, ces activités sont donc à nouveau considérées comme relevant de la notion de travail et ne peuvent plus être exercées pendant une période de chômage sans les déclarer sur la carte de contrôle. Dans les faits, que reste-il de l'activité artistique possible non considérée comme du travail et donc cumulable avec une allocation de chômage ou d'insertion ? Le loisir ... Ni plus, ni moins. Une notion que l'ONEm a cependant toujours également pris soin de circonscrire en la soumettant à conditions via l'article 45 de l'AR : *“l'activité ne peut pas, vu sa nature et son volume, être intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et de services; le chômeur prouve que l'activité ne présente pas de caractère commercial”*.

¹⁶ Rapport au Roi de l'Arrêté royal du 23 novembre 2000 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, en faveur des artistes, MB 30 nov.

Dès l'entrée en vigueur de la réforme, l'ONEm n'a d'ailleurs pas tardé à intégrer ce changement dans son instruction en la matière. L'ONEm est explicite: « *Le travailleur qui durant une période de chômage exerce une **activité artistique qui peut être intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et de services** exerce une activité qui constitue un travail au sens de la réglementation chômage (article 45 AR). Comme pour toutes les autres activités, le chômeur doit **compléter sa carte de contrôle** (...) conformément aux directives reprises sur la carte. Cela vise, par exemple, l'écriture d'un livre **destiné à être publié**, la création d'œuvres d'art **destinées à la vente**, des prestations de danseur, musicien, dessinateur, acteur,.. Ceci concerne le **travail créatif**, les **répétitions**, les **enregistrements**, les **prestations en public**, la **présence aux expositions de ses œuvres**,...* »¹⁷

Nous entrevoyons déjà une compagnie travailler à la création d'un spectacle avec certains de ses membres, bénéficiaires d'une allocation de travail des arts et en droit de cumuler ce travail de création avec leur allocation, et d'autres, pour le même travail, être dans l'obligation de déclarer l'activité sur leur carte de contrôle et de perdre une ou plusieurs journées d'allocations de chômage ou d'insertion. En termes de solidarité intra et interprofessionnelle, de capacité à défendre et lutter collectivement pour la défense de ses conditions de travail par exemple, nous sommes inquiets.

Voilà, ici, une conséquence directe de la réforme dans le régime général, à savoir **la négation du travail invisibilisé**, et donc son interdiction de cumuler avec une allocation de chômage ou d'insertion, au seul motif de ne pas être indemnisé.e dans le régime des arts, alors même que les conditions d'exercice du travail sont similaires.

¹⁷ Instruction administrative ONEm, "Art 45 et 48 de l'AR– Les conséquences de l'exercice d'un travail rémunéré sur le droit aux allocations de chômage – Principes", RIODOC 060805, p. 76-77 (version du 19 décembre 2022 suite à l'entrée en vigueur de la réforme).

Art. 48 bis de l'AR: réforme du travail des arts et exercice d'une activité artistique accessoire

Référence: article 6 §3 de l'arrêté royal du 30 juillet 2022¹⁸ abrogeant l'article 48bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

1. La notion d'activité accessoire dans la réglementation du chômage

Nous l'avons vu, la définition de travail selon la réglementation a pour conséquence que toute activité susceptible d'intégrer le champ des activités dites marchandes doit être déclarée et entraîne la perte de l'allocation. Au-delà des activités exclues de la notion de travail (loisir, tutelle de mineurs étrangers non accompagnés, etc.), et si une activité exercée par une personne sans emploi revêt la définition du "travail", elle est non cumulable avec les allocations.

Oui, sauf si elle est exercée dans le cadre d'une **activité dite "accessoire"**.

S'il est bien une matière aussi technique que juridiquement insécurisante en matière de chômage, c'est précisément les règles qui entourent, depuis toujours, les conditions d'exercice d'une activité dite "accessoire". Mais pour comprendre ce qui s'est joué le 1er octobre 2022, il est impératif de faire le travail de compréhension nécessaire de ce que recouvre ce type d'activité.

Définition

L'activité accessoire renvoie à **toute activité, salariée ou non, exercée de façon régulière et à titre complémentaire pendant la période de chômage**¹⁹. Sous conditions strictes (détaillées plus bas), l'activité peut alors être cumulée avec les allocations de chômage. Notons que dans l'immense majorité des situations, cela renvoie à une activité non salariée. Le sujet de ce document n'étant pas une analyse de l'activité accessoire au sens strict, nous en resterons avec cette possibilité: l'exercice d'une activité non salariée pendant le chômage.

Notons également, car cela est d'importance, que c'est l'instruction administrative de l'ONEm en la matière, et non la réglementation en tant que telle, qui définit la notion "d'accessoire". Mais elle ne la définit pas selon des critères mais comme une situation de fait, renvoyant aux notions d'activité régulière et complémentaire, elles-mêmes renvoyant à des situations de fait !

¹⁸ Arrêté royal du 30 juillet 2022 modifiant diverses dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant un chapitre XII portant des dispositions particulières applicables aux travailleurs des arts dans le Titre II du même arrêté royal du 25 novembre 1991 et modifiant diverses dispositions de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, M.B 23 août.

¹⁹ Instruction administrative ONEm "Art 45 et 48 de l'AR– Les conséquences de l'exercice d'un travail rémunéré sur le droit aux allocations de chômage – Principes", RIODOC 060805, 19 décembre 2022, p.29 (Instruction RIODOC 060805 pour les notes de bas de page suivantes).

Conditions d'exercice de l'activité accessoire

Selon la réglementation et l'instruction administrative en la matière, les conditions d'exercice de l'activité accessoire sont, outre le fait d'avoir été déclarée à l'organisme de paiement, les suivantes:

1/ L'activité doit être complémentaire (accessoire)

Cette règle essentielle échappe à l'absence de clarté. Le principe de l'activité accessoire est - et a toujours par ailleurs été - libellé comme suit: *“Pour pouvoir exercer une activité tout en conservant le droit aux allocations de chômage, l'activité doit être exercée à titre accessoire. L'activité doit donc être compatible avec l'exercice d'un autre travail. Le directeur du bureau du chômage se base essentiellement sur le temps consacré à cette activité ou sur le montant des revenus qu'elle procure mais aussi sur d'autres éléments comme notamment la nature de l'activité ou les moyens investis (infrastructure, matériel, publicité, personnel,...)”*²⁰.

Concernant les revenus, l'ONEm tient compte des revenus bruts générés par l'activité, pas uniquement des revenus perçus. Concernant le temps, il tiendra compte du temps consacré à l'activité “en général”, estimant que s'agissant par exemple de la vente occasionnelle de biens sur les marchés, le temps consacré à se procurer les articles à vendre est aussi du temps de travail, outre celui passé sur les marchés. Enfin, concernant les autres éléments tels que le matériel investi ou la publicité faite autour de l'activité, l'ONEm peut estimer qu'il ressort, de tous ces éléments, *“que l'intéressé opte pour une carrière professionnelle comme indépendant difficilement compatible avec l'exercice d'un emploi à temps plein”*²¹.

Il n'y a donc aucun critère (en termes d'heures de travail, de plafonds de revenus) qui permette de déterminer qu'une activité ne revêt plus le caractère d'une activité accessoire. Or, si elle n'est plus considérée comme accessoire, la situation qui en découle est plus que problématique puisque dans ce cas, il y a un risque exclusion des allocations pour tous les jours de la semaine (même les jours où il n'y a donc pas eu exercice de l'activité²²).

La réglementation ajoute que si l'activité ne rencontre pas les critères d'une activité “accessoire”, elle peut encore être exercée de manière occasionnelle quand elle n'est pas salariée. C'est une possibilité mais à prendre avec extrême prudence puisque pour qu'une activité soit considérée comme occasionnelle, il faut à nouveau s'en référer à l'instruction administrative de l'ONEm (au détriment d'un texte réglementaire) qui ne chiffre pas de manière concrète et précise un plafond de revenus possibles, ni ce qu'on entend par “occasionnelle” si ce n'est que l'activité doit être peu fréquente et irrégulière. En outre, il est requis que la nature de l'activité permette le maintien des allocations pour les autres jours de la semaine : *“Cela ne sera notamment pas le cas lorsque l'activité est exercée occasionnellement mais qu'elle entraîne d'autres activités les autres jours (ex. collecte d'objets, travail administratif,..) de sorte que cette activité n'est pas compatible avec un autre travail à temps plein”*²³.

²⁰ Instruction RIODOC 060805, p. 29.

²¹ Instruction RIODOC 060805, p. 43-44.

²² Arrêté royal, art. 48 §3: *“Le droit aux allocations est refusé, même pour les jours durant lesquels il n'exerce aucune activité, au chômeur dont l'activité, en raison du nombre d'heures de travail ou du montant des revenus, ne présente pas ou ne présente plus le caractère d'une profession accessoire”.*

²³ Instruction RIODOC 60805, pp. 43-44.

Et l'ONEm, de citer comme exemples d'activités occasionnelles: *“écrire des articles journalistiques, accompagner des visites touristiques, vendre des produits à domicile (Tupperware, bijoux, lingerie,...), aménagement d'un immeuble en vue de le louer ou de le vendre, participer à des défilés de mode, faire de la figuration ...”*²⁴

2/ L'activité doit être exercée principalement avant 7 heures et après 18 heures pendant la semaine

Si l'activité a lieu le samedi ou le dimanche, elle doit être déclarée sur la carte de contrôle. Concernant la notion de “principalement” quand l'activité est exercée en semaine, l'ONEm est à nouveau peu clair sur le sujet ... *“Il est requis que d'une façon générale l'activité ne soit pas exercée en journée. Pour apprécier cette condition, il sera tenu compte de l'exercice de l'activité du lundi au vendredi. Si l'activité est exercée le plus souvent en journée, l'activité ne satisfait pas de façon générale à la condition. A contrario, le fait que le chômeur exerce en semaine, dans une mesure limitée, l'activité entre 7 h. et 18 h. n'empêche pas d'accepter l'application de l'article”*²⁵. En cas de désaccord, l'administration tranchera et il restera le recours au tribunal en cas de litige.

3/ L'activité doit avoir été exercée durant au moins 3 mois préalablement à l'arrivée au chômage

Le principe qui régit l'exercice d'une activité “accessoire” est le suivant: la réglementation permet à une personne sans emploi de continuer une activité indépendante (avec ou sans statut d'indépendant complémentaire) entamée avant le chômage. Cette personne ayant pu démontrer que l'activité était conciliable avec un emploi dès lors qu'elle avait, pendant un certain temps, cumulé les deux, elle peut la continuer si elle reste disponible pour le marché de l'emploi. Certaines catégories de personnes sont dispensées de cette condition²⁶.

4/ L'activité doit faire partie des activités autorisées

Certaines activités sont interdites comme une série d'activités relevant du secteur de la construction. D'autres sont autorisées dans certains secteurs si elles sont “de minime importance”. C'est le cas de l'activité accessoire dans le secteur du spectacle. L'ONEm, à nouveau peu explicite sur le sujet, stipule que pour la notion de “secteur du spectacle”, *“sont visées les activités exercées dans le cadre de représentations devant un public dans les domaines notamment de la danse et de la musique”*²⁷. Concernant la notion de “minime importance”, il est encore tout aussi peu avare de précisions ... *“Il s'agit d'une question d'appréciation de la part du directeur du bureau du chômage. La minime importance peut ressortir des revenus ou du nombre d'heures consacrées à l'activité, des moyens investis, importance du travail, degré de professionnalisme, manière d'organiser l'activité. Le directeur du bureau du chômage peut décider que l'activité n'est pas ou n'est plus de minime importance. En tous les cas, il peut être posé comme principe que l'activité n'est pas de*

²⁴ Instruction RIODOC 60805, pp. 43-44.

²⁵ Instruction RIODOC 60805, p. 38.

²⁶ On pense notamment aux bénéficiaires d'un chômage avec complément d'entreprise ou aux personnes sans emploi qui ont déjà rempli cette condition par le passé.

²⁷ Instruction RIODOC 60805, p. 79.

minime importance si les revenus dépassent la norme de l'article 130 § 2 AR²⁸. Le montant de l'article 130 §2 fait référence au montant de 5210,40 € imposables annuels (année 2023).

Conditions d'exercice de l'activité accessoire artistique

A nouveau, c'est l'**arrêté du 23 novembre 2000**²⁹ qui a bouleversé la donne et permis d'être plus souple sur l'exercice de l'activité accessoire dès lors qu'elle est une activité artistique indépendante (avec ou sans statut d'indépendant complémentaire). La raison ? L'affaire Fonteneau toujours, celle que nous avons relatée dans les pages précédentes. Le Rapport au Roi stipulait à l'époque: *"L'arrêté royal vise essentiellement, et conformément à l'accord du Gouvernement du 30 avril 1999 et à la Déclaration gouvernementale du 14 juillet 1999, à répondre aux difficultés récurrentes des chômeurs qui exercent ou veulent exercer une activité artistique pendant le chômage. Il donne la possibilité aux chômeurs complets : d'entamer ou de poursuivre une activité artistique accessoire pendant le chômage; de pouvoir le faire entre 7 heures et 18 heures (l'interdiction est supprimée), de conserver intégralement le bénéfice des allocations de chômage pendant l'exercice de l'activité à condition que celle-ci ne procure pas un revenu net imposable supérieur à 130.668 francs (montant au 1.9.2000). Lorsque le revenu est supérieur à ce plafond, l'allocation est réduite proportionnellement"*. Et de rappeler que l'objectif est notamment de *"clarifier les règles applicables à la multitude de situations que peuvent rencontrer les chômeurs qui exercent une activité artistique et par là même, supprimer l'insécurité juridique et les interprétations arbitraires. La réglementation du chômage ne doit pas être source d'exclusion"*³⁰.

La réglementation ne mentionne par contre toujours pas de critères permettant de savoir à partir de quand une activité non salariée entraînerait d'office l'exclusion de l'allocation au motif qu'elle ne serait plus "accessoire". La récupération d'allocations au-delà d'un certain plafond de revenus engendrés par l'activité n'entraîne en effet pas nécessairement la perte du droit à l'assurance chômage pour le futur, laissant toujours un large pouvoir d'appréciation à l'ONEm, pour ne pas dire un certain arbitraire³¹.

Mais toujours est-il qu'à partir de 2001, toute personne sans emploi, qu'elle soit par ailleurs ou non bénéficiaire d'une allocation de chômage, d'insertion, ou du "statut d'artiste" a pu entamer (et non plus seulement poursuivre), une activité artistique non salariée, jusqu'à une certaine hauteur de revenus, en journal et ce, sans risque de perdre son allocation, sans risque également de sanction. Ce qui était demandé est que dès que l'activité était entamée ou à partir du moment où elle produisait des revenus, les revenus soient déclarés via le désormais ancien formulaire C1-Artiste.

²⁸ Instruction RIODOC 060805, p. 33.

²⁹ L'arrêté du 23 novembre 2000 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, en faveur des artistes, introduit à l'époque l'article 74bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, article qui sera abrogé pour être remplacé par l'article 48bis que nous connaissons au 30 septembre 2022.

³⁰ Rapport au Roi de l'Arrêté royal du 23 novembre 2000 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, en faveur des artistes, MB 30 nov.

³¹ Markey L., *"Le travailleur ayant une activité artistique"*, in Coll., *"Le chômage; statut particuliers et procédure"*, Vol. 2, Ed. Wolters Kluwer, Coll. Etudes pratiques de droit social, 2017, p. 302.

2. Les conséquences de la réforme du travail des arts

Ici aussi, comme pour le cas des activités non considérées comme relevant du travail, l'activité artistique accessoire a été totalement abrogée dans le régime général du chômage, pour être retranscrite dans le nouveau chapitre XII consacré à l'allocation de travail des arts.

Une seule concession a été faite: toute personne qui avait déclaré une activité artistique accessoire avant le 1^{er} octobre 2022 (via l'ancien C1-artiste) et qui avait bénéficié d'au moins une allocation de chômage entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2022, n'était pas tenue de remplir la condition dite "des 3 mois" si elle souhaitait continuer son activité alors qu'elle n'avait pas le statut de travailleur ou travailleuse des arts ou n'y avait pas renoncé au moment de l'entrée en vigueur de la réforme.

Pour toutes les autres, les assouplissements prévus pour l'activité accessoire artistique disparaissent:

- **l'activité ne peut être faite en journée sauf de manière très exceptionnelle,**
- **elle ne peut se faire dans l'industrie du spectacle sauf si elle est de "minime importance",**
- **elle ne peut être que poursuivie et non entamée pendant une période de chômage (sauf si le travailleur ou la travailleuse opte pour le "Tremplin-indépendant"³²).**

Voilà ici une deuxième conséquence de la réforme dans le régime général de l'assurance chômage.

³² Le Tremplin-indépendant permet à toute personne percevant une allocation de chômage ou d'insertion, d'entamer, sous conditions, une activité indépendante accessoire pendant le chômage. 12 mois plus tard, elle doit cependant décider: soit passer en indépendant principal, soit arrêter l'activité indépendante.

Art. 10 de l'AM: réforme du travail des arts et abrogation de la "règle du cachet"

Référence: article 31 de l'arrêté royal du 30 juillet 2022³³ abrogeant l'article 10 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage.

1. La règle du cachet dans l'assurance chômage

La règle dite du cachet est une règle qui était, jusqu'au 30 septembre 2022, reprise à l'article 10 de l'arrêté ministériel du chômage. Cette règle permet, dans le cadre de contrats avec une fonction artistique et une rémunération "à la tâche" ou dans le cadre du régime "1bis", de convertir le brut perçu en "équivalent-jours" de travail pour un accès au chômage:

Art. 10: "Pour le travailleur qui a effectué des activités artistiques dans la période de référence qui est d'application et lorsque ces activités ont été rémunérées par une rémunération à la tâche, le nombre de journées de travail pris en compte est obtenu en divisant la rémunération brute perçue pour ces occupations par 1/26ème du salaire mensuel de référence visé à l'article 5 du présent arrêté.

Le nombre de journées de travail obtenu conformément à l'alinéa 1^{er} est par trimestre limité à un nombre de journées de travail égal à (n x 26) majoré de 78.

Pour l'application de l'alinéa précédent, n correspond au nombre de mois calendriers situés dans le trimestre calendrier dans la période de référence auxquels les activités visées à l'alinéa 1^{er} qui ont été assujetties à la sécurité sociale des travailleurs salariés se rapportent.

Pour l'application de l'alinéa 1^{er}, il faut entendre par rémunération à la tâche, le salaire versé par un employeur au travailleur qui a effectué une activité artistique lorsqu'il n'y a pas de lien direct entre ce salaire et le nombre d'heures de travail comprises dans cette activité. »³⁴

³³ Arrêté royal du 30 juillet 2022 modifiant diverses dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant un chapitre XII portant des dispositions particulières applicables aux travailleurs des arts dans le Titre II du même arrêté royal du 25 novembre 1991 et modifiant diverses dispositions de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, M.B 23 août.

³⁴ Arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, art. 10, M.B 15 janvier 1992.

Cette règle, qui a connu une longue et tumultueuse histoire que nous ne détaillerons pas ici, a aussi été justifiée, au nom du travail invisibilisé. Pour reprendre l’instruction de l’ONEm relative à l’activité artistique telle qu’elle était appliquée avant l’entrée en vigueur de la réforme, la règle du cachet était appliquée aux prestations artistiques rémunérées à la tâche, *“c’est-à-dire lorsqu’il n’y a pas de lien direct entre la rémunération et le nombre d’heures de travail. En d’autres termes, la rémunération à la tâche couvre la charge totale de la prestation fournie c’est-à-dire non seulement le produit final de la prestation (ex. concert, sculpture, …) mais également l’ensemble du travail préparatoire individuel ou collectif (ex. mémorisation, lecture, exercices, essayages, répétitions, …)”*³⁵

Dans la réforme du travail des arts, elle devient d’ailleurs la règle qui se généralisera à tout travail salarié dès le 1^{er} janvier 2024, pour qui tentera de faire valoir un droit à une allocation de travail des arts et ce, peu importe la nature artistique ou non du travail, peu importe également le mode de rémunération.

2. Les conséquences de la réforme du travail des arts

La réforme du travail des arts, si elle généralise la règle du cachet à tout travail salarié pour qui souhaite bénéficier d’une allocation de travail des arts ou souhaite la renouveler, **abroge entièrement cette règle dans le régime général. Dans la pratique, qu’est-ce que cela signifie ?**

1/ Si une personne tente de faire valoir des droits à l’allocation de travail des arts en 2023, elle doit prouver 156 jours de travail dont 104 jours dans une fonction artistique ou technique du secteur artistique selon l’ONEm et ce, dans la période de référence de 24 mois qui précède la demande d’allocations. Si, dans les 104 jours, on trouve du travail artistique rémunéré à la tâche ou dans le régime 1bis, l’ONEm applique la règle du cachet pour ces jours de travail.

2/ Si une personne tente de faire valoir des droits à l’allocation de travail des arts en 2024 (mesures définitives de la réforme), elle devra:

- être en possession d’une attestation de travail des arts “débutant” ou “plus” délivrée par le future commission du travail des arts;
- prouver 156 jours de travail, peu importe le secteur, sur la période de 24 mois qui précède la demande d’allocations. Toutes les journées de travail, qu’elles soient ou non artistiques, qu’elles soient exercées à temps plein, partiel, à la tâche ou sous le régime “1bis”, seront calculées avec la règle du cachet, une règle qui est pourtant fondée sur la reconnaissance du travail invisibilisé quand il est, au départ, artistique et rémunéré à la tâche.

³⁵ Instruction administrative de l’ONEm, *“Traitement des demandes d’allocations des travailleurs qui effectuent des prestations artistiques et des techniciens du secteur artistique – détermination de l’indemnisation – traitement des déclarations d’activités et de revenus”*, RIODOC 140424, 20 mai 2021, p. 21.

3/ Pour toute personne qui se verrait refuser une attestation de travail des arts à partir de 2024 et qui, au moment du refus, n'aurait pas encore réussi à ouvrir de droit à une protection sociale, il lui restera la possibilité d'essayer d'ouvrir un droit à l'allocation de chômage. Elle devra dès lors prouver plus de jours de travail³⁶ et dans des conditions plus strictes qu'aujourd'hui puisque même si elle a des prestations artistiques exécutées dans le cadre de contrats de travail salarié rémunérés à la tâche, l'ONEm n'appliquera pas la règle dite "du cachet" sur ces prestations alors même que cette règle leur est destinée au départ (!)³⁷.

La réforme nie, à nouveau, le travail invisibilisé s'il est réalisé par une personne ayant une activité artistique professionnelle salariée mais n'est pas reconnue travailleuse des arts. Elle ne voit cependant pas d'incohérence à appliquer la règle de calcul particulière du cachet à du travail salarié non artistique et/ou effectué à la durée, du moment que la personne concernée est reconnue travailleuse des arts. Cela nous semble insensé. Et voilà ici la troisième conséquence de la réforme du travail des arts dans le régime général de l'assurance chômage.

³⁶ Au lieu des 156 jours, elle devra a minima prouver 312 jours de travail sur les 21 mois précédant la demande d'allocations (si elle a moins de 36 ans au moment de la demande), règle prévue dans le régime général de l'allocation de chômage.

³⁷ Peu importe qu'il y ait des contrats artistiques à la tâche, chaque journée de travail sera plafonnée à 1 ou 1,2 jours (selon les règles applicables au travail à temps plein dans la réglementation actuelle).

L'incompréhensible recul

Il est saisissant de constater qu'il y a 23 ans, un arrêté royal a été pris et publié, au nom du travail invisibilisé, pour mettre fin à l'insécurité juridique des travailleurs et travailleuses qui exerçaient alors une activité artistique professionnelle pendant une période de chômage (que le chômage ait été perçu dans le cadre du "statut d'artiste" ou non). Il en est de même de la règle dite "du cachet" qui était appliquée à certaines activités artistiques, au principe que la rémunération n'englobe en général pas la totalité du travail qui a fait l'objet du contrat.

Il est encore plus saisissant de constater que la réforme mise en place au 1^{er} octobre 2022 trouve sa justification dans la prise en compte du travail invisibilisé, décrit comme inhérent à la nature du travail artistique, qu'il s'agisse d'autoriser le travail de création ou de généraliser la règle "du cachet" à tout travail salarié. Mais que ce faisant, elle balaie sans sourciller et d'un revers de main l'existence d'une réalité inhérente au travail artistique pour toute personne qui, alors même qu'elle aurait une activité artistique professionnelle, ne serait pas reconnue comme travailleur ou travailleuse des arts.

En somme, sur certains points, nous assistons purement et simplement à un recul de près de 23 ans. Et nous sommes dans l'incompréhension car de notre point de vue, ces modifications ne tiennent d'aucune logique. Pourquoi ?

Tout d'abord car les trois modifications expliquées dans ce document ont toutes trait à des règles qui préexistaient à la réforme et n'étaient aucunement circonscrites aux règles de l'ancien "statut d'artiste". Ainsi, la règle du cachet pouvait être utilisée pour le calcul de prestations artistiques rémunérées à la tâche dans le cadre d'un accès au chômage "ordinaire". Quant aux activités reconnues comme ne relevant pas de la notion de travail et quant à l'activité artistique accessoire, il s'agissait de mesures destinées à toute personne ayant une activité artistique, indépendamment du fait de percevoir une allocation dans le régime de l'ancien statut d'artiste.

Ensuite, car ces modifications lient la reconnaissance du travail invisibilisé au seul statut "administratif" du travailleur ou de la travailleuse. Dès lors qu'il ou elle ne sera pas reconnu.e travailleur ou travailleuse des arts ou qu'elle perdra cette reconnaissance, il en sera de même de la reconnaissance du travail invisibilisé. Comme si la réalité des conditions d'exercice du travail artistique pouvait s'effacer, du jour au lendemain, selon son statut administratif alors même que le travail serait réalisé de la même manière.

Enfin, car la réforme du travail des arts, ce n'est pas seulement un volet chômage mais aussi un volet commission du travail des arts. Or, les conditions de délivrance d'une attestation de travail des arts reposent également et notamment sur la prise en compte du travail invisibilisé. **A cet égard, les modifications apportées dans la réglementation du chômage placent les bénéficiaires d'une allocation de chômage ou d'insertion dans une situation à peine pensable:** pour tenter d'obtenir une attestation de travail des arts afin d'accéder à l'allocation de travail des arts, il leur sera nécessaire d'introduire un dossier prouvant leur pratique professionnelle dans les domaines des arts. Ce dossier, outre qu'il exigera un certain seuil de revenus, pourra contenir des renseignements relatifs au travail dit « invisibilisé » afin de prouver la

pratique professionnelle. La Loi et l'arrêté royal relatifs³⁸ à la future commission mentionnent par exemple le travail de préparation et de développement de projets artistiques, le travail conceptuel, de production, la recherche de financement de projets, le maintien et le développement des compétences, droit de monstration, etc. **La réforme met donc en avant la possibilité de faire prendre en compte le travail invisibilisé pour obtenir une attestation qui sera nécessaire pour prétendre au régime dérogatoire du chômage. Mais dans le même temps, si l'attestation se demande alors qu'on est déjà bénéficiaire d'une allocation de chômage ou d'insertion, les preuves de ce type de travail peuvent vous mettre en infraction s'il s'avère que les activités relèvent du travail et n'ont pas été déclarées sur la carte de contrôle. Tout cela dans une commission au sein de laquelle siège notamment l'ONEm.**

Survient alors inévitablement dans notre esprit la question légitime du standstill dont les professionnels du droit jugeront si c'est une arme qui pourrait être activée ou non pour tenter de faire revoir les modifications apportées dans le régime général de l'assurance chômage. De notre côté, nous n'avons aucune légitimité ni expertise pour le savoir. Dans un souci de clarté et d'éducation permanente, nous en reprenons cependant ici les grands principes afin que chacun et chacune puisse saisir la portée essentielle de ce principe de droit.

Le principe de Standstill, également connu sous le nom d'"effet cliquet" ou de "théorie du non-retour", n'a pas de définition juridique propre coulée dans une loi. Il s'agit avant tout d'un principe, un principe qui découle des obligations nées de notre Constitution et plus précisément, des obligations imposées à l'État belge en matière de droits sociaux³⁹. **L'article 23 de la Constitution prévoit en effet le droit, pour tous et toutes, de mener une vie conforme à la dignité humaine. Pour ce faire, l'État doit garantir des droits économiques, sociaux et culturels. Ces droits sociaux appellent une prestation de la part de l'État. Sans son intervention via la mise sur pied de politiques publiques, ces droits demeurent en effet virtuels⁴⁰. Et c'est ici qu'intervient le principe du standstill. Parce que l'État a des obligations en termes de garantie de droits sociaux pour les citoyen.nes, il ne peut agir à rebours de l'objectif fixé⁴¹.**

Cela ne signifie pour autant pas que l'État ne puisse revenir sur certains engagements mais pour cela, ils doivent être justifiés. Pour reprendre la Cour Constitutionnelle, « *l'article 23 (de la Constitution) contient une obligation de standstill qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le niveau de protection sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général* »⁴².

³⁸ Loi du 16 décembre 2002 portant création de la Commission du travail des arts et améliorant la protection sociale des travailleurs des arts, M.B 27 déc. Arrêté royal du 13 mars 2023 relatif au fonctionnement de la Commission du travail des arts, aux critères et à la procédure de reconnaissance des fédérations des arts et à l'amélioration de la protection sociale des travailleurs des arts, M.B 24 mars.

³⁹ Au niveau international, le principe de standstill découle également de l'article 12 de la charte sociale européenne (signée par la Belgique le 3 mai 1996 et ratifiée le 2 mars 2004) et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté le 19 décembre 1966.

⁴⁰ Hachez, Isabelle, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruylant, 2008, pp. 71-72.

⁴¹ Hachez, Isabelle, *Le standstill, qu'est-ce que c'est ?*, in *L'effet cliquet contre les reculs sociaux*, Revue Ensemble, décembre 2016, n°92, p. 8. <http://www.asbl-csce.be/journal/Ensemble92.pdf>.

⁴² Cour Constitutionnelle, n°133/2015, 1^{er} octobre 2015, www.const-court.be.

Dans la pratique, pour savoir si le principe de standstill n'a pas été violé, il sera dès lors nécessaire de pouvoir répondre aux questions suivantes⁴³ :

1. le niveau de protection sociale dont bénéficie le citoyen ou la citoyenne a-t-il reculé de manière significative par l'entrée en vigueur de la réglementation contestée ?
2. s'il y a un recul significatif du niveau de protection sociale, ce recul est-il permis car il serait justifié par des motifs appropriés et nécessaires liés à l'intérêt général ?
3. Enfin, le recul du niveau de protection sociale est-il proportionné aux motifs d'intérêt général invoqués par le législateur ?

Pour analyser les motifs, il sera par ailleurs fréquemment fait recours aux éléments repris dans le Rapport au Roi qui précède un texte législatif ou réglementaire et fondent la justification du texte. A cet égard, Daniel Dumont a d'ailleurs très justement illustré tout le sens du pouvoir que recelait finalement l'obligation du standstill: *“Si ce dernier (parlant du législateur) ne souhaite pas voir les juges s’immiscer dans les choix politiques qu’il pose, à lui de motiver adéquatement et de manière convaincante les mesures qu’il prend. C’est sans doute là, à notre avis, le plus grand potentiel de l’obligation de standstill : non pas déchaîner les recours dans le seul but d’encombrer encore davantage les prétoires mais, plus en amont, contribuer à instiller chez les acteurs du processus décisionnel une plus grande « culture de la justification »*⁴⁴.

⁴³ Voir notamment sur ce sujet Lambinet, France, *Mise en œuvre du principe de standstill dans le droit à l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt de la Cour de Cassation du 5 mars 2018*, téléchargeable sur <http://www.terralaboris.be/spip.php?article2487>.

⁴⁴ Dumont Daniel, *Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale Un plaidoyer illustré (Seconde partie)*, Journal des Tribunaux, 5 octobre 2019, n°6785, p. 627. L'article est en consultation libre sur la base de données de l'ULB (<https://difusion.ulb.ac.be/vufind/Record/ULB-DIPOT:oai:dipot.ulb.ac.be:2013/301508/Holdings>).

Conclusion

La premier octobre 2022, une **focalisation excessive** a été exercée sur le contenu du nouveau **chapitre XII** consacré à l'allocation de travail des arts dans la réglementation du chômage. **Trop peu d'attention a indéniablement été portée aux modifications que ce nouvel arrêté royal insérait dans ce qui est devenu aujourd'hui le régime général du chômage.** Nous l'avons constaté ces derniers mois, il s'est trouvé très peu de personnes pour écrire ou tenter d'alerter sur ces modifications.

Sur ces sujets, quasi tout le monde semble en réalité se taire dans toutes les langues depuis octobre 2022.

Or, il s'agit de modifications conséquentes, que **nous serions tentés de qualifier comme relevant du recul de droits** puisque nous parlons de règles qui ne concernaient pas exclusivement l'ancienne réglementation liée au "statut d'artiste" mais tout simplement la prise en compte des réalités d'exercice d'une activité artistique dans un régime de sécurité sociale.

Ce **silence** est d'autant plus **dommageable** que sur ces changements, ni l'administration de l'ONEm, ni les organismes de paiement d'allocations de chômage n'ont communiqué de manière adéquate et complète. Or, ces missions leur incombent afin, justement, de garantir la sécurité juridique et d'éviter des litiges en méconnaissance de cause. Nous pensons en effet que nombreux et nombreuses ignorent toujours aujourd'hui, alors qu'ils ou elles bénéficient d'une allocation de chômage ou d'insertion et exercent une activité artistique, que concernant le travail invisibilisé, un recul de 23 ans vient de s'abattre dans la réglementation du chômage.

Lors de l'entrée en vigueur de la réforme, des voix se sont élevées pour évoquer l'arme du standstill face à un recul de droits dans le régime du travail des arts. Personne, quasi personne, n'a par contre élevé la voix pour l'évoquer dans le régime devenu "régime général". Or, dans le texte et dans les faits, sur certaines mesures, il y a selon nous et de manière évidente, un recul de droits de près de 23 ans avec la mise au placard des mesures qui avaient été insérées par l'arrêté royal du 23 novembre 2000.

Nous ne pouvons savoir dans quelle mesure ce que nous analysons comme un recul serait jugé comme tel par l'appareil judiciaire. **Ce que nous savons par contre, c'est que d'une part, l'obsession de la mise sur pied d'un chapitre dérogatoire a des conséquences potentiellement catastrophiques pour toute une série de travailleurs et travailleuses et que, d'autre part, la réforme est censée être évaluée dans trois années.** Il apparaît donc essentiel, pour toutes celles et ceux qui ne parviendraient pas à être reconnus.es comme travailleurs ou travailleuses des arts, que cette évaluation porte également sur les potentielles conséquences que l'instauration de la réforme aura provoqué dans le régime général du chômage.