

A V I S N° 1.931

Séance du mardi 24 mars 2015

Statut social des artistes - avant-projet de loi portant des dispositions diverses - suivi des avis n°s 1.744 et 1.810

x x x

2.739-1

A V I S N° 1.931

Objet : Statut social des artistes - avant-projet de loi portant des dispositions diverses - suivi des avis n°s 1.744 et 1.810

Par lettre du 13 février 2015, madame M. DE BLOCK, ministre des Affaires sociales, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis concernant un avant-projet de loi portant des dispositions diverses sociales. Cet avant-projet de loi contient 13 chapitres dont le contenu porte sur des matières distinctes.

L'avis du Conseil est requis sur l'ensemble du texte à l'exception des chapitres 6, 9, 10 et 12.

Suite à un premier examen de cette saisine par le Bureau exécutif, il a été décidé de traiter distinctement les différents chapitres contenus dans cet avant-projet de loi.

Le présent avis a pour objet de se prononcer sur le chapitre 4 de l'avant-projet de loi dont saisine, contenant des dispositions réparatrices du statut social des artistes. Concernant ce chapitre, la ministre attire l'attention sur le fait que les dispositions y reprises ont été très légèrement modifiées par rapport au projet de texte qui a été communiqué au comité de gestion de l'Office national de sécurité sociale par le SPF Sécurité sociale et transmis au Conseil à la demande du comité de gestion de l'Office en date du 5 novembre dernier.

L'examen de cette question a été confié à la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis, le 24 mars 2015, l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTEE DE LA DEMANDE

Par lettre du 13 février 2015, madame M. DE BLOCK, ministre des Affaires sociales, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis concernant un avant-projet de loi portant des dispositions diverses sociales. Cet avant-projet de loi contient 13 chapitres dont le contenu porte sur des matières distinctes.

L'avis du Conseil est requis sur l'ensemble du texte à l'exception des chapitres 6, 9, 10 et 12.

Suite à un premier examen de cette saisine par le Bureau exécutif, il a été décidé de traiter distinctement les différents chapitres contenus dans cet avant-projet de loi.

Le présent avis a pour objet de se prononcer sur le chapitre 4 de l'avant-projet de loi dont saisine, contenant des dispositions réparatrices du statut social des artistes. Concernant ce chapitre, la ministre attire l'attention sur le fait que les dispositions y reprises ont été très légèrement modifiées par rapport au projet de texte qui a été communiqué au comité de gestion de l'Office national de sécurité sociale par le SPF Sécurité sociale et transmis au Conseil à la demande du comité de gestion de l'Office en date du 5 novembre dernier.

En vue d'émettre son avis, le Conseil a pu bénéficier de la collaboration précieuse de représentants de l'ONSS ainsi que des représentants de la cellule stratégique de la ministre des Affaires sociales qu'il tient à remercier.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Remarques préalables

Le Conseil a étudié avec attention le chapitre 4 de l'avant-projet de loi qui lui a été soumis pour avis, contenant des dispositions réparatrices du statut social des artistes.

Il rappelle que par le passé, il s'est saisi d'initiative de la problématique concernant le statut social des artistes tel qu'il découle de la loi-programme du 24 décembre 2002, suite à un certain nombre d'abus constatés en pratique quant à ce statut spécifique. Il a dès lors émis d'initiative les avis unanimes n° 1.744 du 13 octobre 2010 et n°1.810 du 17 juillet 2012. Ces avis ont conduit le Conseil à développer des pistes de réflexion, en vue de combler les lacunes qu'il a pu déceler par rapport au statut de l'artiste et ainsi de consolider ce statut tel qu'il découle de la loi-programme du 24 décembre 2002.

Suite à ces avis et aux incertitudes persistantes constatées en pratique concernant le statut de l'artiste, il signale que le gouvernement de l'époque a adopté une série de textes légaux et réglementaires en 2013 et 2014. Le Conseil regrette à cet égard qu'il n'ait pas été consulté sur ces textes qui continuent à poser un certain nombre de problèmes et qui ont, notamment, conduit à la présente saisine portant sur des dispositions réparatrices du statut social des artistes.

Il apprécie dès lors d'être consulté sur ces dispositions réparatrices.

Il indique d'emblée qu'il entend dans le présent avis se prononcer dans un premier temps sur l'avant-projet de loi dont saisine, dont la mise en œuvre appelle l'urgence afin de restaurer la sécurité juridique sur le terrain.

A côté de l'examen proprement dit de l'avant-projet de loi dont saisine, le Conseil a jugé nécessaire de formuler quelques remarques concernant la mise en œuvre de la carte artiste, ce dispositif ne faisant cependant pas partie de la présente saisine.

Il entend, dans un second temps, se pencher plus avant sur les autres dispositions réglementaires relatives au statut de l'artiste qui pourraient continuer à poser problème en pratique et ce, en collaboration avec les représentants de l'ONSS, de l'ONEM ainsi que des représentants du secteur artistique lui-même, comme il a déjà procédé de la sorte dans le cadre de ses avis antérieurs.

B. Examen proprement dit du chapitre 4 de la loi portant des dispositions diverses, contenant des dispositions réparatrices du statut social des artistes

1. Quant à la création et à la composition de la Commission "Artistes"

Le Conseil constate que la première disposition réparatrice contenue dans l'avant-projet de loi dont saisine (article 19) a trait à l'article 172 de la loi-programme du 24 décembre 2002 concernant la création de la Commission "Artistes".

Il rappelle que l'article 172 de la loi-programme précitée institue, en son paragraphe 1er, ladite Commission et détermine sa composition. Son paragraphe 2 détermine les missions de la Commission. Son paragraphe 3 établit la base légale habilitant le Roi à fixer les modalités d'organisation, de composition et de fonctionnement de cette Commission "Artistes". En exécution de ce dispositif, le Roi a fait usage de la délégation qui lui y est donnée, en élargissant la composition de la Commission "Artistes". L'arrêté royal du 26 mars 2014 complétant le statut social des artistes et fixant les modalités d'octroi du visa artiste et de la carte artiste fixe ainsi en son article 4, cette nouvelle composition.

Le Conseil remarque cependant que l'arrêté royal du 26 mars 2014 précité détermine une composition de la Commission élargie au regard de ce qui est prévu dans la base légale prévue à l'article 172 de la loi-programme précitée.

L'arrêté royal précité prévoit, à l'instar de l'article 172 de la loi-programme que la Commission est composée de fonctionnaires de l'ONSS et de l'INASTI mais aussi et en outre d'un représentant de l'ONEM, de neuf représentants des organisations syndicales et patronales et du secteur artistique, conformément, par ailleurs, à la demande des partenaires sociaux exprimée dans leur avis n° 1.810 précité.

En outre, l'arrêté royal précité dispose également quant à cette composition que le gouvernement de chaque communauté pourra désigner, s'il le souhaite, un représentant au sein de la chambre du rôle linguistique qui la concerne, étant entendu que, lorsque la Commission doit connaître d'une demande d'un artiste habitant en région linguistique de langue allemande, ce représentant est désigné par le gouvernement de la Communauté germanophone.

Le Conseil constate à cet égard que le nouveau dispositif prévu à l'article 19 de la loi portant des dispositions diverses vise à apporter la sécurité juridique en précisant davantage la composition de la Commission au regard de l'arrêté royal précité ainsi que le lieu où cette Commission "Artistes" est instituée.

Le Conseil marque dès lors son accord sur ce nouveau dispositif.

Il souligne par ailleurs que la Commission "Artistes" a également vu ses missions élargies. Il insiste pour que ce dispositif réparateur du statut social des artistes soit rapidement adopté afin de permettre à la Commission de siéger effectivement et de fonctionner rapidement et ce, au regard des nouvelles missions qui lui ont été confiées et qui doivent permettre à un grand nombre d'artistes d'acquérir un statut. En effet, tant que la Commission ne fonctionne pas, elle ne peut délivrer de visa professionnel artiste, ni de déclaration d'activités indépendantes, ni de carte artiste.

Dans la lignée de sa préoccupation précédente, il insiste également pour que les moyens budgétaires devant permettre à la Commission de fonctionner soient rapidement décidés et alloués à ladite Commission. Des informations qui lui ont été communiquées par la cellule stratégique de la ministre des Affaires sociales, ces moyens n'ont en effet pas encore été décidés, ce qui risque de freiner encore, le fonctionnement de la Commission "Artistes" source d'une grande insécurité juridique en pratique.

2. Quant à l'assujettissement ou non à la sécurité sociale des travailleurs salariés par le biais de l'article 1er bis de la loi du 27 juin 1969

Le Conseil constate que la deuxième disposition réparatrice du statut social de l'artiste contenue dans l'avant-projet de loi dont saisine (article 20) a trait à l'article 1er bis de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

- a. A la lecture de l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi se rapportant à ce dispositif, le Conseil relève que cette disposition donne une définition de la notion de prestation et œuvre artistiques et détermine les critères par lesquels la Commission "Artistes" sera amenée à déterminer ce qu'il y aura lieu de considérer comme prestations et œuvres artistiques.

Le Conseil rappelle que dans ses précédents avis dans lesquels il se penchait sur les dérives liées au statut de l'artiste, il était arrivé à la conclusion que ces dérives découlaient principalement du prescrit de l'article 1er bis lui-même, et ce, principalement en raison de la difficulté de circonscrire la notion de prestation artistique.

Il souligne à cet égard que la refonte du statut de l'artiste en 2002 n'a pas conduit à l'élaboration d'une définition de la prestation artistique mais plutôt à choisir d'instituer la Commission "Artistes" qui avait au départ notamment pour mission de donner des avis, sur demande d'un artiste ou de sa propre initiative sur la question de savoir si l'affiliation d'un artiste visée à l'article 1er bis précité au régime d'assurance sociale des travailleurs indépendants correspond à la réalité socio-économique.

Au cours de ses travaux antérieurs sur le statut social de l'artiste, il est apparu au Conseil qu'il serait utile de circonscrire davantage la notion de prestation artistique. Cependant, s'il est nécessaire de limiter les dérives engendrées par l'absence de définition de la notion de prestation artistique, le Conseil a toujours été d'avis que cela ne peut aboutir à l'élaboration d'une définition légale de la notion de prestation artistique et ce, pour une raison évidente directement liée à l'essence même de l'art. Celui-ci se cherche, évolue, se transforme. Il est en permanence en mutation. Dans cette optique, contenir la notion de prestation artistique dans un carcan réglementaire ne permettrait certainement pas, selon le Conseil, de coller à cette réalité artistique en perpétuelle mutation.

Selon le Conseil, la création de cette Commission a ainsi évité l'écueil de la définition de la notion de prestation artistique dans la mesure où pour accomplir ses missions, elle est amenée à s'interroger sur le caractère "artistique" ou non de la prestation.

Instituée depuis 2004, le Conseil a estimé que la Commission "Artistes" a dès lors toute son utilité et sa raison d'être de par l'expérience acquise en la matière et de par la jurisprudence qu'elle a développés au fil du temps.

C'est dans ce cadre que le Conseil, conservant la philosophie sous-jacente à la refonte du statut de l'artiste en 2002, a préconisé d'élargir les missions de la Commission "Artistes" en lui confiant le soin de délivrer un visa à l'artiste qui entend fournir des prestations artistiques sous le couvert de l'article 1er bis précité. Ce visa professionnel artiste doit être délivré préalablement à toute inscription dans un contrat relevant de l'article 1er bis.

Le Conseil insiste dès lors sur l'importance de mettre en œuvre concrètement le nouveau dispositif législatif afin de permettre à la Commission "Artistes" de débiter ses travaux, essentiels pour garantir la sécurité juridique de tous les acteurs du secteur artistique sur le terrain.

- b. Le Conseil fait ensuite remarquer que l'article 1er bis a déjà subi des modifications, apportées par la loi-programme du 26 décembre 2013. Ces modifications ont eu pour objet de déléguer entièrement à la Commission "Artistes" la compétence de déterminer le fait qu'une prestation est ou non de nature artistique. Il relève que le Conseil d'Etat avait rendu un avis négatif quant à ce nouveau prescrit de l'article 1er bis tel que modifié par la loi-programme du 26 décembre 2013, estimant illégale la délégation de compétence accordée à la Commission "Artistes", celle-ci étant beaucoup trop large.

Selon ce dispositif modifié en 2013, la Commission "Artistes" évalue, sur la base d'une méthodologie déterminée dans son règlement d'ordre intérieur confirmée par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres, si l'intéressé fournit des prestations ou produit des œuvres de nature artistique.

Le Conseil constate que les adaptations apportées au prescrit de l'article 1er bis par l'avant-projet de loi dont saisine ont pour objet de tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat, en donnant un début de définition aux notions de "prestation" ou "œuvre artistique". Outre l'évaluation par la Commission "Artistes" sur la base de sa méthodologie, le nouveau texte contenu dans l'avant-projet de loi dont saisine, prévoit désormais que " doit être considérée comme une prestation ou une œuvre de nature artistique, la prestation ou l'œuvre pour laquelle un visa artiste est délivré par la Commission "Artistes" et qui révèle notamment un caractère original et créatif.

Le Conseil remarque que les nouvelles modifications apportées à l'article 1er bis précité par l'avant-projet de loi dont saisine répondent aux préoccupations qu'il a formulées dans ses avis antérieurs et respectent ainsi la philosophie sous-jacente à la refonte du statut de l'artiste en 2002. Il ne peut dès lors que s'en féliciter.

- c. Enfin, le Conseil constate que l'avant-projet de loi dont saisine vient également corriger une confusion née de l'interprétation du prescrit de l'article 172 de la loi-programme du 24 décembre 2002 tel que modifié par la loi-programme du 26 décembre 2013 selon laquelle à partir du moment où l'activité exercée est bien de nature artistique, même si elle est exercée dans la cadre de la délivrance d'une déclaration d'activités indépendantes, l'intéressé doit obtenir un visa artiste, outre cette déclaration d'activités indépendantes.

Il rappelle à cet égard qu'en identifiant, dans ses avis antérieurs, les filières dans lesquelles un artiste peut œuvrer, il n'a jamais été de son intention d'exiger de l'artiste qui exerce à titre d'indépendant, d'obtenir également un visa professionnel artiste.

Il souligne sur ce point que le visa professionnel artiste est délivré aux artistes qui produisent des prestations ou œuvres artistiques dans le cadre de l'article 1er bis, à savoir dans des conditions socio-économiques similaires à celles dans lesquelles se trouve un travailleur par rapport à son employeur et lorsque l'un ou plusieurs éléments du contrat de travail fait (font) défaut, notamment le lien de subordination. Une fois ces éléments identifiés, le recours à l'article 1er bis, confirmé par l'obtention d'un visa, permet à l'intéressé d'être assujéti à la sécurité sociale des travailleurs salariés.

Le Conseil précise encore à cet égard que cela n'empêche cependant pas l'artiste qui a obtenu de la Commission "Artistes" une déclaration d'activités indépendantes pour produire des prestations ou œuvres artistiques, de solliciter par après, un visa artiste auprès de la Commission pour produire une prestation ou œuvre artistique précise, sous le couvert de l'article 1er bis.

Ainsi, l'obtention d'une déclaration d'activités indépendantes n'empêche pas l'obtention d'un visa professionnel mais l'obtention de l'un n'a pas pour conséquence d'obtenir la délivrance de l'autre.

Sur ce point, le Conseil constate avec satisfaction que cette confusion est désormais éteinte grâce à l'introduction dans le prescrit de l'article 1er bis par l'avant-projet de loi-programme d'une nouvel aliéna en son paragraphe premier selon lequel "la reconnaissance du caractère artistique de l'activité pour laquelle la déclaration d'activités indépendantes a été octroyée ne s'accompagne pas de la délivrance d'un visa artiste".

C. La délivrance d'une carte "artiste"

Le Conseil rappelle que parmi les filières qu'il a identifiées précédemment notamment dans son avis n°1.810, dans lesquelles un artiste peut œuvrer, figure entre autres le régime des petites indemnités.

Il rappelle que ce régime spécifique a été mis en place car le secteur artistique regorge d'artistes dont les activités artistiques sont de petite échelle et restent ainsi limitées en pratique. Ce régime a été dénommé ainsi car le secteur artistique est aussi caractérisé par des prestations artistiques de petite échelle qui sont souvent indemnisées, par le donneur d'ordre, au moyen d'indemnités de défraiment.

Dans le cadre de ses travaux antérieurs, le Conseil a également pu constater qu'il est parfois recouru de manière erronée à ce régime, privant ainsi l'artiste d'une protection sociale efficace et permettant ainsi d'éviter le paiement de cotisations de sécurité sociale, aboutissant ainsi à une forme de concurrence au sein même de la profession artistique. En outre, l'absence de contrôle spécifique quant à ce régime des petites indemnités prive, par ailleurs, de recettes, le budget de la sécurité sociale. Le Conseil souligne que cette situation perdure depuis dix ans.

A l'origine, ce régime des petites indemnités a été institué en vue de garantir la sécurité juridique et de lutter contre le travail au noir.

Le Conseil souligne que dans son avis n°1.810 précité, il n'a pas voulu remettre en cause ce régime mais qu'il a souhaité le contenir dans des limites strictes.

C'est la raison pour laquelle, dans son avis 1.810 précité et dans la droite ligne des décisions prises lors du Conseil des ministres extraordinaire de Gembloux des 16 et 17 janvier 2004, il a demandé d'assurer la mise en œuvre concrète de l'introduction d'une carte "artiste" lorsque l'artiste a recours au régime des petites indemnités afin d'assurer un certain contrôle de ce régime et d'éviter que les prestations déclarées ne dépassent un certain montant.

Le principe de cette carte "artiste" est en effet inscrit dans la réglementation depuis le 3 juillet 2005¹ mais sa mise en œuvre n'a jamais été réalisée concrètement.

Le Conseil remarque que si, désormais, la mission de délivrer la carte artiste a été confié à la Commission "Artistes" par l'article 22 de la loi-programme du 26 décembre 2013, elle ne peut être délivrée et ce, pour trois raisons principalement.

Tout d'abord parce que la Commission "Artistes" ne fonctionne pas actuellement. Il répète à cet égard avec insistance sa préoccupation d'instituer rapidement et concrètement ladite Commission ainsi que la nécessité de lui accorder les moyens dont elle a besoin pour accomplir correctement ses missions.

Ensuite parce qu'il a pu constater que certains textes réglementaires font encore défaut quant à la délivrance concrète de cette carte "artiste".

Enfin, parce que des discussions sont nées quant à l'opportunité de remplacer la carte "artiste" sous format papier par une carte artiste sous format électronique. Des explications fournies par la cellule stratégique de la ministre des Affaires sociales, ces discussions n'ont pas encore été tranchées et ce, d'autant plus que l'option de retenir le format électronique dépend directement de la possibilité d'y consacrer des moyens financiers d'une certaine importance, ce qui n'est, vu le contexte budgétaire actuel, pas garanti.

Le Conseil préconise dès lors dans l'immédiat de développer la carte "artiste" sous format papier afin d'aboutir rapidement à la délivrance concrète de cette carte qui a l'avantage de représenter une solution simple, cohérente et praticable sur le terrain et ce, pour mettre rapidement fin à l'insécurité juridique sur le terrain. Cette solution n'exclut pas, dans une phase ultérieure, la mise en place d'une carte électronique.

Il tient à cet égard à rappeler que la nécessité de développer une solution simple et praticable en la matière doit tenir compte des utilisateurs de la carte, à savoir des artistes qui fournissent des prestations artistiques de petite échelle, à concurrence de trente jours par année et de montants journalier et annuel qui restent en dessous de certains plafonds fixés.

¹ Article 17 sexies de l'arrêté royal pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs tel qu'inséré par l'arrêté royal du 3 juillet 2005.

Le Conseil ajoute encore que la mise en application concrète de cette carte ne peut avoir pour effet de faire obstacle à la création artistique ni de décourager les artistes à fournir des prestations artistiques de petite échelle.

D. Considérations finales

1. Le Conseil demande avec insistance de mettre en œuvre rapidement les dispositions de l'avant-projet de loi dont saisine, lesquelles apporteront la sécurité juridique en pratique, en permettant à la Commission "Artistes", appelée désormais à jouer un rôle majeur au niveau du statut de l'artiste, d'assumer effectivement les nouvelles missions qui lui ont été confiées. Il insiste également pour que les moyens budgétaires devant permettre à la Commission de fonctionner soient rapidement décidés et alloués à ladite Commission.
2. Dans le même ordre d'idées, le Conseil insiste également pour que la carte "artiste" soit rapidement mise en place, dans un premier temps, sous format papier, ce qui permettrait ainsi de mettre fin à certaines pratiques inappropriées concernant le régime des petites indemnités dénoncées ci-avant et qui perdurent depuis dix ans.
3. Le Conseil indique en outre qu'il est de son intention d'examiner dans une seconde phase l'ensemble des modifications réglementaires apportées au statut de l'artiste, lesquelles, des explications qui lui ont été fournies par l'ONSS, pourraient continuer encore à poser un certain nombre de problèmes.
4. Enfin, le Conseil rappelle que dans le cadre de son avis n°1.810, il s'est engagé à mener, dans les deux ans, une évaluation des mesures qui auront été élaborées par les autorités compétentes pour en apprécier leur efficacité et l'impact qu'elles auront tant en pratique que sur le plan budgétaire.

Il exprime, à ce titre, le souhait de pouvoir prendre connaissance de la jurisprudence que va être amenée à développer la Commission "Artistes" dans le cadre des nouvelles compétences qui lui sont confiées et ce, afin d'apprécier si les orientations choisies par la Commission répondent aux préoccupations développées par le Conseil dans le cadre du présent avis et de ses avis antérieurs.
