

L'histoire d'une opportunité ratée

Remonter le fil d'une disposition aujourd'hui disparue de l'ex "statut d'artiste"

En ce mois d'octobre, la réforme du travail des arts fête son premier anniversaire, du moins en partie. Tous les regards sont maintenant tournés vers 2024 qui validera l'entière de la réforme avec l'arrivée de la commission du travail des arts et des règles définitives en matière de chômage. Mais nous ne parlerons pas de cela ici. Nous souhaitons plutôt profiter de cette occasion pour faire un tout autre exercice: **se tourner vers le passé, remonter le fil d'une disposition réglementaire.**

Pourquoi nous direz-vous ? **En créant un nouveau chapitre sur le régime du travail des arts, la réglementation supprime une disposition qui, il y a encore une année, était centrale dans le régime de l'ex "statut d'artiste"**. Cette disposition organisait ce que l'on appelait alors **"la protection de l'intermittence"** (via les articles 116§5 et §5bis de l'arrêté royal [\(1\)](#)). En résumé, cette disposition réglait l'ouverture et le maintien du droit à une allocation non dégressive dans le temps.

Avec sa disparition survient aussi de manière évidente le risque de perdre de vue sa longue histoire juridique. Or, l'histoire nous apprend beaucoup et constamment. Qu'il s'agisse, comme nous le découvrirons dans ces quelques pages, de prendre la mesure du pouvoir d'une administration de sécurité sociale dans l'application de règles. Qu'il s'agisse aussi d'oser regarder comment, en tant que collectivité, nous avons gâché une opportunité inédite qui nous était pourtant servie sur un plateau pendant 40 ans.

En filigrane, c'est aussi pour nous l'opportunité de **garder la trace d'une disposition à l'histoire importante** et de lui dire au revoir dans les règles.

Retour aux sources ...

L'ancêtre de l'arrêté royal chômage du 25 novembre 1991 est un arrêté de 1963 [\(2\)](#). Dans sa première version, nulle mention d'un article relatif à ce qui allait devenir "la protection de l'intermittence". Rien d'étonnant en réalité puisqu'à l'époque, l'allocation de chômage n'est pas dégressive. Il n'y a donc pas lieu de rédiger un article permettant, sous conditions, de maintenir un pourcentage ou un montant d'allocation plus élevé.

Apparaît par contre, par un **arrêté royal pris le 4 mai 1973** [\(3\)](#), **l'article 160 §3, al. 6, 2°**. Cet article stipule que **peuvent "échapper" à la dégressivité de l'allocation de chômage, les travailleurs "occupés exclusivement dans les liens de contrats de très courte durée"**. Cet article intervient deux ans après des changements réglementaires qui mettent en place la première dégressivité de l'allocation et des mesures permettant d'y déroger, de manière temporaire ou non [\(4\)](#).

A l'époque, si l'article ne le précise pourtant pas, l'ONEm ne l'appliquera qu'aux seuls métiers artistiques d'interprétation, dans le cadre d'engagements "au cachet".

1991

En 1991, l'arrêté du 20 décembre 1963 est abrogé et remplacé par l'arrêté royal du 25 novembre 1991. On retrouve trace de l'ancien article 160, à **l'article 116§5** qui stipule : **"(...) Pour le calcul des périodes de chômage visées à l'article 114, il n'est pas tenu compte de la durée de chômage du travailleur (...), qui est occupé exclusivement dans les liens de contrats de très courte durée"**. Par "contrats de très courte durée", l'ONEm entend des contrats de moins de 3 mois.

Jusqu'au 23 juillet 2012, le libellé de l'article ne bougera pas d'un iota. Par contre, les commentaires de l'ONEm concernant l'article connaîtront des modifications pour le moins successives sur: 1/ le périmètre des personnes concernées par le dispositif et 2/ la signification de "l'occupation exclusive dans des contrats de très courte durée". En parallèle de ses commentaires, l'ONEm aura également recours à de nombreuses instructions administratives.

1993

Si depuis la naissance de cet article, l'ONEm ne l'applique qu'à certains métiers du secteur artistique, ses premières instructions préconisent pourtant un périmètre plus large (5). On peut en effet lire que concernant les occupations de courte durée, "sont visés (...) les travailleurs occupés dans des emplois qui, normalement, ne sont pas exercés par des travailleurs engagés dans les liens d'un contrat de durée indéterminée ou dans des emplois qui ne donneraient jamais lieu à du chômage temporaire pour raisons économiques, parce que l'on n'est pas rémunéré en heure. **En d'autres termes, ce n'est pas le statut (par exemple, artiste) du travailleur qui détermine si le régime particulier est d'application mais bien la nature (la courte durée) des occupations et le fait qu'elles se présentent dans un secteur du marché où de tels contrats, en raison de la spécificité de l'activité exercée**". Et l'ONEm d'inclure également les personnes qui travaillent pour les foires par exemple. Il exclut cependant déjà les intérimaires (car ils "remplacent généralement un travailleur engagé dans les liens d'un contrat de durée indéterminée") ou l'activité de modèle qui revêt selon l'administration les caractéristiques d'une activité complémentaire.

2001

A partir de 2001, l'ONEm garde un cap constant sur la définition du contrat court qu'il fixe à moins de 3 mois. Quant au périmètre des personnes concernées, il concernera, jusqu'en 2011, les "artistes interprètes du spectacle" et les "techniciens occupés dans le secteur artistique" (notamment les commissions paritaires 303 pour l'industrie cinématographique et 304 pour le spectacle (6)).

2008

A partir de 2008, le fil des commentaires de l'ONEm est accessible via son site *Onemtech*. Le moins que l'on puisse dire est qu'ils sont plus que fournis, signe qu'à la barre, c'est bien l'ONEm qui, en l'absence de balises réglementaires claires, garde la main et décide autant du périmètre des personnes concernées que des conditions d'accès et de renouvellement du droit à la non-dégressivité de l'allocation. L'ONEm l'écrira de manière explicite dans ses commentaires de l'époque : "**Étant donné qu'en l'occurrence, il n'y a pas d'instance qui reconnaisse qu'il s'agit d'un tel travailleur et qui exige une occupation minimale (comme pour les travailleurs des ports et les pêcheurs), ce contrôle est opéré par l'ONEM**".

Concernant le périmètre des personnes concernées, les commentaires de l'ONEm peuvent se résumer comme suit:

- le but de la disposition est d’*“octroyer un régime plus avantageux aux travailleurs (...) habituellement occupés dans un marché de l'emploi spécifique, où les occupations de courte durée sont d'usage fréquent (certains artistes et certains techniciens occupés dans le secteur artistique)”*
- Pour cela, le travailleur doit remplir les conditions suivantes:
 - 1) *il est actif (...) comme artiste interprète (...); il s'agit surtout des occupations relevant de la Commission Paritaire n° 303 (industrie cinématographique) ou n° 304 (spectacle) ou n° 227 (média audiovisuelle); il peut également s'agir d'une occupation comme intérimaire (CP n° 322), s'il est démontré qu'il s'agit d'une occupation comme artiste ou technicien dans le secteur artistique (...)*
 - 2) *il est encore actif dans ce marché de l'emploi moyennant des contrats de travail donnant lieu à des retenues ONSS (ou travail comparable à l'étranger) et d'une durée inférieure à 3 mois”*
- qu'il s'agisse de l'octroi initial de ce que l'ONEm nomme “l'avantage” ou d'un octroi ultérieur, est considéré comme remplissant la condition *“le travailleur qui peut justifier d'au moins un contrat de travail de courte durée, entamé au cours des 12 mois qui précèdent”*.

En résumé, sont donc concernés des artistes interprètes et certains techniciens. Concernant le nombre de prestations nécessaires, un contrat de courte durée suffit.

Jusque 2011, l'ONEm gardera sensiblement le même contenu de texte. Il élargira cependant les commissions paritaires concernées en raison de la place de plus en plus importante des bureaux sociaux pour artistes sur le marché de l'emploi (30 décembre 2010).

2011-2013

Dès juin 2011, l'ONEm devient de plus en plus strict sur le périmètre des personnes concernées, exigeant régulièrement de joindre une copie du contrat de travail au dossier chômage. **En octobre 2011, il publie une modification de son instruction et à cette occasion, réaffirme l'exclusion des artistes créateurs et d'une série de professions n'évoluant pas dans le secteur de spectacle** (journaliste, intérimaire dans d'autres secteurs que le spectacle, enseignant). En décembre, il affine sa liste de preuves prouvant le profil d'artiste interprète ou technicien du secteur artistique (contrat de travail, affiche, article de presse, etc) et ajoute qu'au besoin, l'ONEm peut procéder à des convocations.

Depuis l'automne 2011, de nombreux recours sont en fait intentés contre l'ONEm. Sans entrer ici dans les détails de cette période marquante et prolifique en termes de questions parlementaires et articles de presse, les années 2011-2013 sont celles qui ont secoué de très nombreux dossiers "statut d'artiste", face à une administration qui avait alors décidé de revenir à ses plus strictes interprétations concernant deux éléments centraux du "statut": l'application de la règle du cachet et l'application de la non-dégressivité [\(7\)](#).

Sur son tour de vis sur le périmètre des personnes concernées par le principe de la non-dégressivité, l'ONEm perdra devant le tribunal du Travail en juillet 2013, qui confirmera bien que l'article 116 §5 ne comporte aucune restriction, hormis le secteur Horeca, quant aux travailleurs visés ou aux secteurs d'occupation concernés. Cette protection n'a donc pas lieu d'être limitée à un secteur d'activité tel que le spectacle par exemple ou, parmi les artistes, à une catégorie d'artistes, telle que les interprètes plutôt que les créateurs. Par ailleurs, le tribunal réaffirme que sont considérés comme contrats de très courte durée, les contrats conclus pour un terme de trois mois [\(8\)](#).

L'ONEm ne fera pas appel du jugement. La position de la ministre de l'emploi de l'époque, Mme Monica de Coninck, sera cependant pour le moins assumée. Estimant que le jugement peut donner lieu à des interprétations différentes, elle annonce qu'il n'est pas dans l'intention de régulariser tous les dossiers mais de les examiner un par un, et annonce des changements réglementaires pour 2014.

Entre-temps, en octobre 2012, l'ONEm décide (via son document *Lettre type Artistes*), d'ouvrir la porte de la protection de l'intermittence aux artistes créateurs pour autant qu'ils ou elles œuvrent dans le spectacle vivant ou enregistré. Dans le même temps, ce ne sera plus une prestation mais bien **3 prestations annuelles** qui seront nécessaires pour bénéficier de l'article 116§5.

La *Lettre type Artistes* de l'ONEm s'éteint ensuite pour donner place à une autre instruction administrative en 2013 [\(9\)](#) qui définit le périmètre comme suit: "*Est considéré comme "occupé dans ce marché de l'emploi spécifique", le travailleur qui est actif dans le cadre de sa profession principale (compte tenu de sa formation et/ou de sa carrière professionnelle) dans l'industrie du spectacle comme technicien ou artiste (interprète ou créateur) (...)*". Concernant le nombre de prestations à prouver, il s'agit dorénavant de "*justifier d'au moins trois prestations de courte durée (< 3 mois) dans le secteur du spectacle, entamées au cours des 12 mois qui précèdent la fin de la première période d'indemnisation (période de référence)*".

2014

Par arrêté du 7 février 2014 [\(10\)](#), les règles chômage connaissent de profondes modifications. Concernant le sujet qui nous occupe, peuvent désormais ouvrir le droit à la non-dégressivité de l'allocation de chômage, **les travailleurs et travailleuses exerçant une activité artistique ou technique dans le secteur artistique**. Ce droit s'ouvre en deux temps: un premier temps pour l'accès au chômage moyennant les règles générales de l'admission, un deuxième temps pour l'accès à la protection moyennant la nouvelle règle des 156 jours de travail (dont 104 sont soit artistiques, soit techniques). Le droit se renouvelle ensuite de 12 mois en 12 mois moyennant 3 prestations artistiques ou 3 contrats techniques de courte durée.

Mais avec cet arrêté, c'est aussi l'article 116§5 que nous connaissions jusqu'alors qui est modifié et "le travailleur exclusivement occupé dans des contrats de courte durée" qui disparaît. On signe là la fin de la possibilité, pourtant rendue possible depuis 1973, de permettre une non-dégressivité de l'allocation à des métiers non-artistiques.

A partir de cette date, l'ONEm ne commentera plus non plus l'arrêté royal "dans le texte" mais publiera une instruction administrative extrêmement technique, complexe, qu'il ne cessera de mettre à jour au cours du temps [\(11\)](#). C'est cette instruction qui était encore en vigueur le 30 septembre 2022, veille de l'entrée en vigueur de la réforme et qui a rejoint depuis les autres instructions au rang de l'histoire de cette disposition.

Que retenir ?

Dès 1973, la réglementation prévoyait la possibilité de prétendre à une allocation non-dégressive en raison de l'occupation exclusive dans des contrats de courte durée, peu importe son secteur de travail (hors horeca).

Entre mai 1973 et février 2014 (40 ans tout de même !), une opportunité inédite était donc applicable. Mais l'ONEm, en l'absence à la fois d'injonctions politiques à respecter les règles mais aussi de clarté juridique, a pris la main en appliquant (parfois au-delà de ses propres instructions - cfr l'instruction de 1993) cette possibilité au seul secteur artistique.

La Justice a donné tort à l'ONEm en 2013, rappelant que le seul secteur artistique n'était pas concerné. Mais la Ministre de l'emploi de l'époque a gardé sa ligne directrice et envoyé ses directives à l'ONEm. De l'époque de ces procès, on se souviendra aussi que des députées ont à plusieurs reprises interpellé la Ministre, reprenant le jugement mais en évoquant uniquement le seul secteur artistique dans les débats parlementaires [\(12\)](#).

Politiquement, collectivement, c'est comme si personne ou quasi personne ne semblait alors réaliser l'enjeu de protection sociale colossal qui se jouait. Dans les médias, le milieu syndical ou le milieu culturel, on se réjouissait des décisions de justice et on rappelait, à raison, que l'ONEm avait outrepassé ses droits en interprétant la règle à sa manière depuis de trop nombreuses années. Mais très peu de personnes relevaient alors que cette "protection de l'intermittence" pouvait aller bien au-delà du secteur artistique depuis un très grand nombre d'années et que se jouait une **opportunité inédite pour porter un tel combat.** Smart, fort de sa centaine de dossiers amenés devant les tribunaux, faisait figure d'exception à l'époque, appelant les travailleurs et travailleuses occupés dans des contrats irréguliers, mêmes non-artistiques, à introduire une demande d'allocation non dégressive avec 3 contrats de courte durée.

Au final, **en 2014**, les changements réglementaires eurent pour **conséquence de mettre "le travailleur exclusivement occupé dans des contrats de courte durée" aux oubliettes.**

Une intermittence de l'emploi était sous nos yeux pendant 40 ans mais jamais appliquée. Le pouvoir de l'ONEm sur cette opportunité ratée est extraordinaire. Et nous ne pouvons nous empêcher de penser qu'il y a eu là, historiquement, un beau gâchis en termes de lutte sociale, d'action collective et de volonté politique.

Depuis une année, l'article qui portait cette possibilité dans son histoire juridique, a été supprimé de la réglementation. Gardons donc tous et toute cette histoire en tête car à l'heure où l'on sait que les élections de 2024 seront plus que tendues sur la question de l'assurance chômage, on ne peut s'empêcher de penser qu'il relève probablement d'une utopie d'imaginer qu'une telle règle puisse revoir le jour.

*Anne-Catherine Lacroix
Dockers asbl*

Références

- (1) Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, M.B 31 déc.
- (2) Arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage.
- (3) Arrêté royal du 4 mai 1973 modifiant les articles 153bis et 160 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, M.B 12 mai.
- (4) Jusque 1949, l'allocation de chômage est en effet un pourcentage d'un salaire minimum. De 1949 à 1970, cette méthode de calcul est abrogée et l'allocation de chômage perçue suite à une perte d'emploi est une allocation forfaitaire. Dès 1971 par contre, on assiste à un changement majeur puisque le principe de l'allocation forfaitaire est supprimé pour revenir à un principe de pourcentage d'un dernier salaire. Mais la nouveauté est que la réglementation prévoit alors de lier le pourcentage au salaire et à la situation familiale: les chefs de ménage

perçoivent 60 % d'un dernier salaire et ceux qu'on appelle alors, les "non-chefs de ménage", perçoivent 60 % d'un dernier salaire pendant la première année mais 40% à partir de la deuxième année. En outre, des périodes de reprise de travail permettent de prolonger la période de 12 mois. *75 ans de l'ONEm: un regard sur le passé, le présent et le futur*, 2010, p. 55. Disponible sur le site de l'ONEm:

<https://www.onem.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/9657b0fc9287362053516f3c3421bb990a4d846b/75fr.pdf> .

(5) Instruction administrative ONEm, 114.D.01, 14 octobre 1993, p. 13

(6) Lettre type Artistes, RiODOC 062627, du 10 juillet 2001.

(7) Pour les détails sur ces années, lire "Le statut social de l'artiste en Belgique" (vol. 2), J-G Lowies et S. Bottacin, Crisp, 2021.

(8) Trib. trav. Bruxelles (17e ch.) n° 12/9237/A, 19 juillet 2013.

(9) Instruction administrative de l'ONEm, "Traitement des demandes d'allocations des travailleurs occupés dans le secteur du spectacle - admissibilité - code chiffré - évolution des périodes d'indemnisation", 6 mars 2013, RIODOC 130172

(10) Arrêté royal du 7 février 2014 modifiant les articles 27, 37, 71bis, 116 et 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, insérant un article 48bis et abrogeant un article 74bis dans le même arrêté et modifiant l'article 13 de l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de <chômage> avec complément d'entreprise, M.B 20 février.

(11) 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", 18 juin 2015, RIODOC 140424.

(12) Chambre des représentants, Commission des affaires sociales, 9 octobre 2013.