

S.22.0044.F

*Conclusions de M. l'avocat général Hugo Mormont :*

### **Le cadre du litige.**

1.

Le litige porte sur l'octroi à la défenderesse d'une carte « artistes » en raison de son activité de « modèle vivant », cette carte lui ayant été refusée par la Commission artistes instituée au sein du service public fédéral Sécurité sociale.

2.

L'arrêt, confirmant le jugement du tribunal du travail, dit pour droit que la défenderesse entre dans les conditions pour bénéficier de la carte « artistes » et condamne le demandeur à lui délivrer cette carte. Il condamne également le demandeur aux dépens des deux instances.

### **Sur la première branche.**

3.

La première branche fait grief à l'arrêt de considérer que la compétence de la Commission artistes est une compétence liée, de sorte qu'après avoir annulé la décision de cette commission pour défaut de motivation, la cour du travail dispose d'une compétence de pleine juridiction avec substitution, l'autorisant à reconnaître le droit de la défenderesse à une carte « artistes » et à condamner le demandeur à délivrer cette carte. Selon le moyen, en cette branche, la compétence de la Commission artistes serait discrétionnaire en sorte que la cour du travail ne pouvait, après avoir annulé sa décision pour défaut de motivation, substituer son appréciation à celle de cette commission pour reconnaître le droit de la défenderesse à une carte « artistes » et condamner le demandeur à délivrer cette carte.

Partant, l'arrêt violerait l'article 1*bis*, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, l'article 17*sexies*, §§ 1<sup>er</sup> à 3, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, l'article 172, §§ 1<sup>er</sup> à 3, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, l'article 17 du règlement d'ordre intérieur de la Commission artistes établi le 21 décembre 2015 et approuvé par l'arrêté royal du 29 février 2016 approuvant le règlement d'ordre intérieur de la Commission artistes, l'article 580, 19<sup>o</sup>, du Code judiciaire et le principe général du droit de la séparation des pouvoirs.

4.

L'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs dispose qu'elle est applicable aux travailleurs et aux employeurs liés par un contrat de louage de travail, ces deux catégories de personnes étant alors assujetties à la sécurité sociale des travailleurs salariés.

A cette règle, s'ajoutent de nombreuses exceptions — dans le sens de l'extension de l'assujettissement, comme dans le sens de sa limitation — établies tant par la loi elle-même que par son arrêté d'exécution principal qu'est l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en

exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

5.

L'article 1*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la même loi dispose ainsi que la loi est également applicable aux personnes qui, ne pouvant être liées par un contrat de travail parce qu'un ou plusieurs des éléments essentiels à l'existence dudit contrat sont inexistant, fournissent des prestations ou produisent des œuvres de nature artistique, contre paiement d'une rémunération pour le compte d'un donneur d'ordre, personne physique ou morale. Dans ce cas, le donneur d'ordre est assimilé à l'employeur et doit assumer les obligations des employeurs — c'est-à-dire les obligations de déclaration et de paiement de cotisations sur la rémunération.

Il est à noter que cette extension d'assujettissement n'est pas applicable lorsque la personne fournit la prestation de nature artistique à l'occasion d'événements de sa famille<sup>1</sup>. Par ailleurs, selon l'alinéa 5, l'artiste a la possibilité de solliciter, lorsque ses prestations ne sont pas fournies dans des conditions socio-économiques similaires à celles dans lesquelles se trouve un travailleur par rapport à son employeur, la délivrance d'une déclaration d'activités indépendantes.

L'alinéa 2 du même paragraphe énonce que par la fourniture de prestations ou la production d'œuvres de nature artistique, il y a lieu d'entendre « la création ou l'exécution ou l'interprétation d'œuvres artistiques dans les secteurs de l'audiovisuel et des arts plastiques, de la musique, de la littérature, du spectacle, du théâtre et de la chorégraphie ».

Cette extension de l'assujettissement a été insérée par la loi-programme (I) du 24 décembre 2002<sup>2</sup>, remplaçant un régime de présomption antérieur qui ne visait que les artistes de spectacle et ne permettait donc pas d'englober tous les artistes<sup>3</sup>, dans le but d'offrir une protection sociale à tous les artistes quand bien même les conditions de la subordination ne sont pas toujours remplies en raison de la nature de leur activité.

6.

Le paragraphe 3 du même article 1*bis* déroge toutefois à l'extension d'assujettissement que prévoit le paragraphe 1<sup>er</sup> à l'égard des artistes et de leurs donneurs d'ordre.

D'une part, à l'égard des personnes qui fournissent des prestations ou produisent des œuvres artistiques dans le cadre de la personne morale dont elles sont le mandataire au sens du statut social des travailleurs indépendants et qui sont présumées à ce titre exercer une activité indépendante.

D'autre part, en permettant au Roi de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil et après avis du Conseil national du travail, les conditions dans lesquelles le paragraphe 1<sup>er</sup> n'est pas applicable aux personnes qui fournissent des prestations ou produisent des œuvres artistiques

<sup>1</sup> Voy. le dernier alinéa de l'article 1*bis*, § 1<sup>er</sup>, de la loi.

<sup>2</sup> Voy. ses articles 170 et 171.

<sup>3</sup> Voy. *Doc. Parl.*, Ch., sess. 2002-2003, n° 50-2124/1, pp. 34 et ss. Voy. A. FLORÉAL et Y. KHERBACHE, « Het sociaal statuut van de kunstenaar. Van uitbreiding naar sociaal laboratorium » in R. Janvier, A. Van Regenmortel et V. Vervliet (eds.), *Actuele problemen van het sociale-zekerheidsrecht 8*, Brugge, die Keure 2003, p. 475; A. FYON et S. GILSON, « Les extensions à la sécurité sociale des travailleurs salariés » in J.F. Neven et S. Gilson (dir.), *La sécurité sociale des travailleurs salariés. Assujettissement, cotisations, sanctions*, Bruxelles, Larcier 2010, p. 115 et les nombreuses références citées.

pour lesquelles elles ne bénéficient que d'indemnités de défraiement déterminées dans le même arrêté.

Il s'agit du régime dit des « petites indemnités ». Celui-ci permet à l'artiste et à son donneur d'ordre, en cas d'activité artistique de petite ampleur défrayée plutôt que rémunérée, d'échapper à l'assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés et aux obligations administratives et pécuniaires qu'il comporte<sup>4</sup>. Ce régime, et le paragraphe 3 de l'article 1bis de la loi du 27 juin 1969, ont été introduits par la loi-programme du 9 juillet 2004<sup>5</sup>.

7.

Ce régime est mis en œuvre par l'article 17sexies de l'arrêté royal 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs — introduit par l'arrêté royal du 9 juillet 2005<sup>6</sup>.

Son paragraphe 2 énonce que sont soustraits à l'application de la loi — et relèvent ainsi du « régime des petites indemnités », la personne qui fournit des prestations artistiques ou produit des œuvres artistiques au sens de la loi qui perçoit une indemnité forfaitaire de défraiement — dont le paragraphe 3 limite le nombre et le montant<sup>7</sup> — ainsi que le donneur d'ordre qui fait appel à cette personne.

Les paragraphes 3 et 4 énoncent encore d'autres conditions mises à cette exclusion à l'assujettissement à la sécurité sociale des salariés, dont celle que la personne qui fournit des prestations artistiques ou produit des œuvres artistiques soit en possession d'une carte « artistes ».

---

<sup>4</sup> Le site internet [www.socialsecurity.be](http://www.socialsecurity.be) décrit ce régime comme suit : « Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et créé pour les artistes 'amateurs' (activités artistiques de petite échelle), ce système prévoit explicitement que les artistes ne recevant qu'une petite indemnité à l'occasion de leurs prestations ou travaux artistiques ne tombent pas dans le champ d'application de la loi de sécurité sociale (et ne doivent par conséquent pas être déclarés à l'ONSS). Étant donné la spécificité des activités artistiques et la grande diversité de frais que ces activités peuvent entraîner, il n'est, en pratique, pas facile de prouver que les indemnités versées couvrent uniquement des frais ».

<sup>5</sup> Voy. son article 123. L'exposé des motifs s'exprime notamment comme suit : « Une soumission automatique au régime de sécurité sociale des salariés risque de rendre impossible les initiatives artistiques « de petite importance » et de ce fait d'empêcher l'éclosion de talents professionnels. La conséquence néfaste de cette situation consiste en la confirmation du travail au noir dans ces circuits. Ce travail au noir a en outre une conséquence négative sur le circuit professionnel dans lequel, vu la concurrence du travail au noir, l'occupation illégale risque d'augmenter. Afin de créer la sécurité juridique au niveau du circuit des activités artistiques de « petite échelle », est accordée au Roi la compétence de déterminer [...] les conditions dans lesquelles la présomption de soumission au statut social prévue au premier paragraphe de l'article 1bis n'est pas applicable à certains artistes » (*Doc. Parl.*, Ch., sess. 2003-2004, n° 51-1138/1, p. 75).

<sup>6</sup> Il s'agit de l'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et pris en exécution de l'article 12ter de l'arrêté royal du 5 novembre 2002 instaurant une déclaration immédiate de l'emploi, en application de l'article 38 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et révisant l'article 4, § 2, deuxième alinéa de l'arrêté royal du 26 juin 2003 portant fixation des conditions et des modalités d'octroi de la déclaration d'activité indépendante demandée par certains artistes.

<sup>7</sup> En substance, il est requis que ces indemnités ne dépassent pas 100 euros par jour et 2 000 euros par année civile, ces montants étant indexés (en 2023, ils sont respectivement de 147,67 euros et 2.953,37 euros). En outre, le nombre de jours pendant lesquels la personne peut prétendre à ces indemnités forfaitaires de défraiement ne peut dépasser 30 jours par année civile, ni dépasser 7 jours consécutifs chez le même donneur d'ordre.

Le rapport au Roi qui précède cet arrêté royal rappelle l'objectif de ce régime des « petites indemnités »: éviter l'assujettissement à la sécurité sociale des salariés d'activités artistiques de faible ampleur non réellement rémunérées et pallier, par l'adoption de limites claires en termes de jours de prestations comme de montants, les difficultés de preuve de ce que l'activité reste défrayée plutôt que rémunérée, mais également limiter les recours abusifs à un régime de défraiement<sup>8</sup>. Le but de la carte « artistes » est quant à lui d'offrir de la transparence et de la sécurité aux donneurs d'ordres, certains de passer commande auprès d'un artiste relevant de ce régime de « petites indemnités », ainsi que de faciliter les contrôles administratifs<sup>9</sup>.

8.

La loi-programme (I) du 24 décembre 2002 a par ailleurs institué, au sein du Service public fédéral Sécurité sociale, une Commission artistes, composée de fonctionnaires de l'Office national de Sécurité sociale, de l'Institut national d'Assurances sociales pour Travailleurs indépendants et de l'Office national de l'Emploi, ainsi que de représentants désignés par les organisations syndicales au niveau interprofessionnel, de représentants des organisations patronales et de représentants du secteur artistique.

Selon l'article 172 de la loi-programme du 24 décembre 2002, cette commission est chargée notamment de donner des avis sur la question de savoir si l'affiliation d'un artiste visée à l'article 1bis de la loi du 27 juin 1969 correspond à la réalité socio-économique, de délivrer sur requête de l'artiste, une déclaration d'indépendant<sup>10</sup> et de délivrer la carte « artistes » visée à l'article 17sexies de l'arrêté royal du 28 novembre 1969.

---

<sup>8</sup> «L'objectif de ce régime consiste à donner plus de sécurité juridique aux activités artistiques de "petite échelle" qui par la mise en place du nouveau statut social des artistes se sont retrouvées, de façon involontaire, dans l'insécurité juridique [...] En vertu du nouveau statut social, toute indemnité octroyée à un artiste en contrepartie de la prestation artistique est considérée comme rémunération soumise à cotisations et ce peu importe la dénomination, la forme, la fréquence ou la hauteur de cette indemnité. Les indemnités de défraiement ne tombent toutefois pas sous la notion de rémunération. Les petites indemnités octroyées à des artistes dans le cadre d'activités artistiques de " petite échelle " (par exemple : les free-podium dans un café, les prestations d'une troupe théâtrale d'amateurs, l'exposition occasionnelle d'une académie de beaux-arts, etc.) constituent plutôt des indemnités de défraiement. Vu la spécificité de l'activité artistique et la grande diversité de frais occasionnés par une telle activité, il est administrativement très difficile (et donc coûteux), voire même impossible, de prouver le caractère de défraiement de ces indemnités. Recourir à la technique d'indemnités forfaitaires de frais n'assure pas au donneur d'ordre la garantie de ne pas être confronté à une requalification des forfaits payés en rémunération (insécurité juridique). Afin d'assurer la sécurité juridique au sein du circuit des activités artistiques de "petite échelle", il est en conséquence accepté qu'un maximum de 2.000 euros par an réparti sur un maximum de 30 jours par année civile et un maximum de 100 euros par jour calendrier peuvent être octroyés à titre d'indemnités de défraiement forfaitaires ». Voy. J. Van Langendonck et *alii*, *Handboek socialezekerheidsrecht*, Antwerpen, Intersentia 2020, 10<sup>de</sup> édition, p. 153.

<sup>9</sup> « Pour pouvoir invoquer le bénéfice de ce régime, l'artiste doit être en possession de la "carte artistes" A défaut de ce faire ou en cas mentions incomplètes ou fausses sur cette carte, ni l'artiste ni le donneur d'ordre ne pourront se prévaloir de ce régime pendant toute l'année civile en cours. [...] Cette carte a pour objectifs de permettre au donneur d'ordre d'avoir la garantie maximale que l'artiste répond toujours bien au moment de la prestation artistique aux conditions d'application du présent article et à l'Inspection de pouvoir contrôler le respect de ce régime. [...] Les donneurs d'ordre qui respectent les règles du jeu ne doivent pas craindre de mauvaises surprises. Ce régime spécifique d'indemnités de défraiement offre un cadre clair à l'intérieur duquel les activités artistiques de "petite échelle" peuvent être régularisées. De cette façon, l'initiative artistique est encouragée mais, en même temps, est développé un instrument (la carte "artistes") permettant une meilleure traçabilité du travail bénévole dans le secteur artistique, condition première pour pouvoir combattre les abus dans ce secteur ».

<sup>10</sup> Pour l'artiste qui soutient, comme le permet l'article 1bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 5, de la loi du 27 juin 1969 que ses prestations ne sont pas fournies dans des conditions socio-économiques similaires à celles dans lesquelles se trouve un travailleur par rapport à son employeur.

9.

Selon l'article *1bis*, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la loi du 27 juin 1969, la Commission artistes évalue, sur la base de la définition que donne ce même article et sur la base d'une méthodologie déterminée dans son règlement d'ordre intérieur confirmé par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, si l'intéressé fournit des prestations ou produit des œuvres de nature artistique.

Le règlement d'ordre intérieur de la Commission artistes a été adopté le 21 décembre 2015 et approuvé par l'arrêté royal du 29 février 2016 approuvant le règlement d'ordre intérieur de la Commission artistes<sup>11</sup>.

L'article 17 de ce règlement, énonce que, conformément à l'article *1bis*, § 2, de la loi du 27 juin 1969, la Commission artistes détermine, sur la base de critères objectifs et pertinents, ce qu'il y a lieu d'entendre par prestations ou œuvres de nature artistique au sens de la définition donnée par ce dernier texte; que toute demande fait l'objet d'un examen de l'activité artistique; que la Commission peut également tenir compte des informations suivantes : examiner jusqu'à quel point une activité (création, production, prestation) a subi l'influence d'apport d'ordre artistique notamment sur le plan technique, technologique ou organisationnel, se laisser inspirer par la législation sur les droits d'auteur et droits voisins et tenir compte des formes, techniques ou technologiques, matériaux, utilisés afin de réaliser une création ou une prestation artistique.

10.

L'article 172, § 5, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, lui-même introduit par la loi-programme (I) du 26 décembre 2013, dispose qu'un recours contre les décisions de la Commission artistes peut être introduit devant le tribunal du travail par les parties dans le mois suivant sa notification à celles-ci par lettre recommandée à la poste. Ce recours comporte, selon ce texte, les actions de la première instance, de l'instance d'appel et de l'instance en cassation.

Par ailleurs, la loi du 20 juillet 2015 portant dispositions diverses en matière sociale a introduit un 19<sup>o</sup> à l'article 580 du Code judiciaire, rendant compétents les tribunaux du travail pour connaître des recours contre les décisions prises, en application de l'article *1bis* de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, par la Commission artistes instituée en application de l'article 172 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

11.

En cette branche, le moyen porte sur la nature des pouvoirs respectifs exercés par la Commission artistes et les juridictions du travail saisies des recours contre ses décisions en matière de carte « artistes ».

12.

---

<sup>11</sup> Ce n'est qu'au début de l'année 2016 que la Commission artistes a commencé à fonctionner et que les premières cartes « artistes » ont été délivrées ; voy. L. VERMEULEN, « Toepassingsgebied en bijdrageregeling sociale zekerheid voor werknemers » in J. Put et Y. Stevens (eds.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2011-2016*, Brugge, die Keure 2016, p. 126.

En résumant largement — et en faisant abstraction de la problématique des sanctions administratives, on peut classer les décisions des institutions de sécurité sociale en deux grandes catégories.

D'une part, les décisions procédant d'une compétence liée, c'est-à-dire qui se prononcent sur l'existence d'un droit subjectif — de l'administré ou de l'administration. D'autre part, celles par lesquelles l'administration fait usage d'une compétence discrétionnaire pour exercer, en opportunité, un pouvoir créateur de droit.

13.

A l'égard des premières décisions, dès lors que le litige a pour objet la reconnaissance du droit subjectif concerné, les juridictions sociales exercent un contrôle de pleine juridiction avec substitution. Elles ne peuvent se borner à se prononcer sur la validité de la décision administrative<sup>12</sup> qui ouvre le litige mais doivent, dans le cadre de la demande et des faits qui leur sont soumis, examiner l'ensemble des conditions d'octroi du droit que cette décision concerne, pour l'accorder ou le refuser<sup>13</sup>, en prenant en compte le cas échéant des faits nouveaux survenus depuis cette décision<sup>14</sup> ou des éléments de preuve postérieurs à celle-ci<sup>15</sup>. La Cour exprime fréquemment cette situation en indiquant que l'exercice d'un recours contre une telle décision administrative fait naître devant le juge une contestation sur le droit subjectif concerné<sup>16</sup>.

S'agissant des décisions administratives qui mettent en œuvre une compétence discrétionnaire, les juridictions ne peuvent par contre, sous peine de porter atteinte à la séparation des pouvoirs, priver l'administration de son pouvoir d'appréciation ni se substituer

---

<sup>12</sup> Voy. par ex. Cass. 27 juin 2005, RG S.04.0187.N, *Pas.* 2005, n° 376 : « Attendu qu'en vertu de l'article 580, 8°, du Code judiciaire, le tribunal du travail connaît des contestations relatives à l'octroi, à la révision, au refus et au remboursement par le bénéficiaire du minimum de moyens d'existence et de l'aide sociale ; Que le juge exerce sur la décision du centre public d'aide sociale un contrôle de pleine juridiction qui lui permet d'apprécier les faits et de statuer sur le droit au minimum de moyens d'existence et sur le droit à l'aide sociale ; Que la constatation par le juge de la nullité de la décision du centre public d'aide sociale pour non-respect de la motivation formelle est sans incidence sur sa compétence pour statuer sur les droits dont tout demandeur bénéficie en vertu de la législation en matière de minimum de moyens d'existence et d'aide sociale ; Que le juge ne peut reconnaître le droit à un minimum de moyens d'existence ou à l'aide sociale que s'il constate que le demandeur satisfait à toutes les conditions requises à cet égard [...] Que, même si elle avait annulé les décisions prises par le comité spécial d'aide sociale du défendeur pour non-respect de la motivation formelle, la cour du travail devait statuer sur les droits du demandeur découlant de la législation en matière de minimum de moyens d'existence et d'aide sociale ; Que ni l'éventuelle nullité des décisions prises par le comité spécial d'aide sociale du défendeur pour non-respect de la motivation formelle ni la circonstance que la cour du travail n'a pas constaté cette nullité n'ont une incidence sur la légalité de la décision que le demandeur ne pouvait prétendre à l'aide demandée ». Voy. également Cass. 17 octobre 2003, RG F.12.0086.N, *Pas.* 2003, n° 530 avec concl. de M. LECLERCQ, premier avocat général.

<sup>13</sup> Voy. par ex. : Cass. 10 juin 2013, RG S.12.0148.N, *Pas.* 2013, n° 350.

<sup>14</sup> Cass. 11 mai 1990, RG 6525, *Pas.* 1990, I, n° 536.

<sup>15</sup> Cass. 9 février 2009, RG S.08.0090.F, *Pas.* 2009, n° 106, avec concl. de M. LECLERCQ, procureur général : « Lorsque le demandeur d'aide sociale remplit les conditions d'octroi du droit à l'aide sociale, le droit au paiement de celle-ci ne dépend pas de la date à laquelle il a produit la preuve de la réunion de ces conditions ».

<sup>16</sup> Cass. 24 janvier 2000, RG S.99.0057.N, *Pas.* 2000, n° 61 : « Lorsque le chômeur conteste (une) décision administrative, il naît un litige entre l'ONEm et le chômeur sur le droit à l'allocation de chômage ; (...) le tribunal du travail exerce un contrôle de pleine juridiction sur la décision (...) ; moyennant le respect des droits de la défense et dans le cadre de l'instance, tel qu'il est fixé par les parties, tout ce qui est soumis au pouvoir d'appréciation du directeur, est soumis au contrôle du tribunal du travail; qu'il appartient au juge de contrôler la légalité de la décision attaquée, ce qui lui permet d'apprécier les faits et de statuer sur le droit du chômeur » ; Cass. 28 juin 1999, RG S.97.0103.N, *Pas.* 1999, I, n° 402.

à elle, quand bien même sa décision serait reconnue illégale. Ces décisions administratives ne donnent donc lieu qu'à un contrôle de légalité, externe comme interne, débouchant le cas échéant sur une annulation mais sans pouvoir de substitution — à charge alors pour l'autorité administrative de prendre une nouvelle décision<sup>17</sup>.

14.

La question se pose évidemment de savoir quelles décisions des institutions de sécurité sociale classer dans l'une ou l'autre de ces deux catégories.

Il est acquis à cet égard que les questions des attributions et de la compétence du juge, d'une part, et de ses pouvoirs, d'autre part, sont distinctes et que l'attribution d'une compétence au juge judiciaire n'emporte pas nécessairement qu'il exerce un pouvoir de pleine juridiction avec substitution<sup>18</sup>.

Par ailleurs, il est retenu par la doctrine qu'en matière de sécurité sociale<sup>19</sup>, la compétence liée est de règle et la compétence discrétionnaire l'exception. La jurisprudence de la Cour me paraît fixée dans le sens d'exiger qu'une disposition légale particulière confère un pouvoir discrétionnaire à l'administration pour déroger à la règle générale<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Voy. par ex. l'arrêt de votre Cour du 11 décembre 2006 énonçant que « le tribunal du travail qui connaît de la contestation relative à la décision prise par le ministre ou son fonctionnaire dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, peut contrôler la légalité de la décision attaquée et examiner si le ministre ou son fonctionnaire n'ont pas exercé leur pouvoir de manière déraisonnable ou arbitraire, mais ne peut priver l'autorité désignée de son pouvoir d'appréciation ni se substituer à celle-ci. » (Cass. 11 décembre 2006, RG S.06.0016.N, *Pas.* 2006, n° 637 ; *RCJB* 2010, p. 24 et note D. LAGASSE, « Unité ou diversité du contentieux administratif en matière de sécurité sociale ? »).

<sup>18</sup> Il est en effet possible que le législateur confie au pouvoir judiciaire, par dérogation alors à la compétence du Conseil d'État qui reste subsidiaire, la connaissance d'un contentieux administratif même en l'absence d'un droit subjectif. Voy. Cass. (ch. réunies), 30 mai 2011, RG C.10.0625.N, *Pas.* 2011, n° 365, avec concl. de Mme MORTIER, avocat général : « En vertu de l'article 580, 1°, du Code judiciaire, cette contestation relève de la compétence matérielle du tribunal de travail et, partant, du pouvoir de juridiction des cours et tribunaux. La circonstance que la décision contestée relève du pouvoir discrétionnaire d'appréciation de l'Office national de sécurité sociale n'affecte ni l'attribution de la contestation aux cours et tribunaux ni la compétence, au sein de ces juridictions, du tribunal du travail. *La question de l'étendue du contrôle qu'exerce le juge est pour le surplus étrangère à la détermination de sa compétence* » ; Cass. (ch. réunies), 8 mars 2013, RG C.12.0408.N, *Pas.* 2013, n° 158, avec concl. de M. VANDEWAL, avocat général : « Lorsque la commission des dispenses de cotisations décide de ne pas accorder la dispense demandée et que le travailleur indépendant conteste cette décision, il naît entre celui-ci et l'État belge une contestation sur l'obligation de payer les cotisations sociales, qui résulte des lois et règlements sur le statut social des travailleurs indépendants. En vertu de l'article 581, 1°, du Code judiciaire, cette contestation relève de la compétence matérielle du tribunal du travail et, partant, du pouvoir de juridiction des cours et tribunaux. La circonstance que la décision contestée de la commission des dispenses de cotisations est une décision discrétionnaire n'affecte ni l'attribution de la contestation aux juridictions de l'ordre judiciaire ni la compétence, au sein de ces juridictions, du tribunal du travail. *La question de l'étendue du contrôle qu'exerce le juge est étrangère à la détermination de sa compétence* ». Dans ces deux extraits, c'est nous qui soulignons.

<sup>19</sup> Voy. par ex. J.F. FUNCK et L. MARKEY, *Droit de la sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier 2014, 2<sup>ème</sup> éd., p. 135.

<sup>20</sup> Voy. Cass. 2 février 1998, RG C.97.0099.N, *Pas.* 1998, I, n° 57 : « Attendu que le tribunal du travail exerce un contrôle de pleine juridiction sur la décision prise par le directeur [du bureau de chômage]; qu'à condition de respecter les droits de la défense et de rester dans le cadre de l'instance, tel qu'il est déterminé par les parties, tout ce qui relève du pouvoir d'appréciation du directeur tombe sous le contrôle du tribunal du travail, *sauf lorsqu'une disposition particulière confère explicitement au directeur un pouvoir discrétionnaire relatif à une décision qui doit être prise*, auquel cas le juge ne peut ni priver le directeur de son pouvoir d'appréciation, ni se substituer à lui » (c'est encore l'auteur de ces lignes qui souligne) ; Cass. 14 décembre 1998, RG S.98.0036.N, *Pas.* 1998, I, n° 520 : « que ce n'est que lorsqu'une disposition légale confère au directeur un pouvoir d'appréciation discrétionnaire et souverain quant à une décision à prendre, que le juge ne peut priver le directeur de sa liberté d'appréciation et qu'il ne peut se substituer à lui » ; Cass. 26 septembre 1999, RG P.94.1025.F-

De manière générale, la Cour retient également que l'existence, dans le chef de l'institution de sécurité sociale, d'une marge d'appréciation, voire d'une faculté ouverte par la loi, ne suffit pas à lui attribuer une compétence discrétionnaire. Ainsi, la marge d'appréciation du directeur du bureau de chômage quant à la hauteur d'une sanction administrative n'en relève pas<sup>21</sup>. La possibilité pour l'Office national de l'emploi d'autoriser à exercer, avec maintien des allocations, une activité bénévole et gratuite n'est pas non plus discrétionnaire<sup>22</sup>. La faculté pour un centre public d'action sociale de prendre en compte, pour les déduire du minimum de moyens d'existence du bénéficiaire, les ressources de certaines personnes avec lesquelles ce bénéficiaire cohabite n'en relève pas non plus<sup>23</sup>. De même, la faculté accordée au centre public d'action sociale de renvoyer un bénéficiaire vers ses débiteurs d'aliments n'est pas davantage discrétionnaire<sup>24</sup>. Les très larges espaces d'appréciation laissés par la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale concernant l'octroi de l'aide sociale, la forme qu'elle doit prendre et la faculté de la lier à certaines des conditions d'octroi du droit à l'intégration sociale ne le sont pas non plus<sup>25</sup>. La possibilité, ouverte au Collège des médecins-directeurs de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, de reconnaître le droit à des interventions dans les limites des moyens financiers du Fonds spécial de solidarité n'est pas non plus discrétionnaire<sup>26</sup>.

En résumé, tout ce qui touche aux prestations de sécurité sociale, à leur octroi, leur refus, leur retrait ou leur récupération, même lorsque tout ou partie des conditions d'octroi de ces prestations est susceptible d'une marge d'interprétation, voire d'appréciation, paraît relever d'une compétence liée dans le chef des institutions de sécurité sociale. Cette approche large de la notion de compétence liée, et partant de celle de droit subjectif, me paraît relever du postulat que les prestations de sécurité sociale, dans un état moderne, relèvent nécessairement du registre du droit exigible plutôt que de celui de la faveur. Comme l'écrivait monsieur l'avocat général Ganshof van der Meersch en 1956 à propos des droits sociaux et, en l'espèce, des allocations de chômage: « il ne me paraît pas défendable aujourd'hui de soutenir qu'il s'agit là de simples intérêts, objets de la faveur de l'Etat, lequel accomplirait là une sorte de libéralité qui ne conférerait aux intéressés aucun droit subjectif »<sup>27</sup>.

Relèvent de même du registre du droit subjectif, des institutions de sécurité sociale cette fois, les demandes de ces dernières portant sur le paiement et la récupération des cotisations de sécurité sociale<sup>28</sup>, que ce soit dans le régime des travailleurs salariés ou dans celui des travailleurs indépendants. Ces cotisations sont en effet dues directement en vertu de la loi, non pas de la volonté des institutions concernées.

---

P.94.1025.F, *Pas.* 1999, I, n° 486 : « que ce n'est que lorsqu'une disposition légale octroie au centre public d'aide sociale une compétence d'appréciation discrétionnaire et souveraine quant à une décision à prendre, que le juge ne peut priver le centre public d'aide sociale de sa liberté d'appréciation et ne peut se substituer à lui ».

<sup>21</sup> Cass. 28 juin 1999, RG S.97.0103.N, *Pas.* 1999, I, n° 402 ; Cass. 14 décembre 1998, RG S.98.0036.N, *Pas.* 1998, I, n° 520 ; Cass. 2 février 1998, RG C.97.0099.N, *Pas.* 1998, I, n° 57.

<sup>22</sup> Cass. 28 juin 1999, RG S.99.0001.N, *Pas.* 1999, I, n° 405.

<sup>23</sup> Cass. 26 septembre 1999, RG P.94.1025.F-P.94.1025.F, *Pas.* 1999, I, n° 486.

<sup>24</sup> Cass. 18 juin 2001, RG S.99.0170.F, *Pas.* 2001, n° 370.

<sup>25</sup> Cass. 10 juin 2013, RG S.12.0148.F, *Pas.* 2013, n° 350.

<sup>26</sup> Cass. 12 mars 2018, RG S.17.0077.N, *Pas.* 2018, n° 175. Il est toutefois à noter que la fixation du montant de l'intervention dans les limites des moyens financiers du Fonds spécial de solidarité est quant à elle discrétionnaire.

<sup>27</sup> Voy. les conclusions précédant Cass. 21 décembre 1956, *Pas.* 1957, I, p. 430, spéc. p. 451.

<sup>28</sup> Voy. Cass. 27 octobre 2003, RG S.01.0147.N, *Pas.* 2003, n° 530, avec concl. de M. LECLERCQ, premier avocat général.



La doctrine<sup>29</sup> relève qu'il en va de même des décisions administratives d'assujettissement ou de désassujettissement à l'un ou l'autre régime de sécurité sociale<sup>30</sup>. Cette solution se justifie aisément compte tenu des droits et obligations qui découlent de ces décisions et de ce que ces droits et obligations sont puisés directement dans la loi et non laissés à la discrétion des institutions concernées. En outre, celles-ci ont pour mission de constater, même d'office<sup>31</sup>, l'assujettissement des travailleurs et employeurs qui relèvent des régimes des salariés et des indépendants. La pratique des juridictions de fond me paraît clairement fixée en ce sens<sup>32</sup>.

Ne relèvent finalement de la catégorie des décisions discrétionnaires que celles qui procèdent de ce qui ne peut être compris que comme une forme de faveur accordée aux administrés par les institutions de sécurité sociale: levée des sanctions civiles par le comité de gestion de l'Office national de sécurité sociale<sup>33</sup>, dispense de paiement des cotisations de sécurité sociale dans le régime des travailleurs indépendants<sup>34</sup>, renonciation à la récupération d'un indu<sup>35</sup> ou encore<sup>36</sup> levée d'une condition d'octroi d'une prestation<sup>37</sup>.

15.

Qu'en est-il des décisions de la Commission artistes relatives à l'octroi de la carte « artistes » ?

a)

Les termes des dispositions qui confient aux tribunaux du travail la compétence pour statuer en la matière ne sont guère déterminants.

Il pourrait être certes avancé que le choix du vocable « connaître des recours contre les décisions », plutôt que de celui de « connaître des contestations relatives à » que les dispositions voisines retiennent classiquement, indique une volonté d'instaurer un recours objectif, dirigé contre un acte, plutôt que de confier un contentieux de nature subjective, concernant un droit.

---

<sup>29</sup> J.F. NEVEN et H. MORMONT, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale » in M. Westrade et S. Gilson (dir.), *Le contentieux du droit de la sécurité sociale. Hommage à Michel Westrade*, Limal, Anthemis 2012, p. 429 et les références citées.

<sup>30</sup> Il est fréquemment renvoyé à cet égard à l'arrêt de votre Cour du 27 octobre 2003, déjà cité, mais cette référence est peut-être contestable. Si l'acte administratif dont la légalité était contestée pour en solliciter l'écartement était bien une décision d'assujettissement, la demande portait en réalité sur des cotisations de sécurité sociale.

<sup>31</sup> Voy. notamment les articles 5, 22 et 40 de la loi du 27 juin 1969, de même que l'article 10 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants. Voy. également Cass. 7 décembre 1998, RG S.97.0165.F, *Pas.* 1998, I, n° 505.

<sup>32</sup> Voy. notamment les décisions en matière d'assujettissement aux régimes des salariés et des indépendants figurant sur le site [www.terralaboris.be](http://www.terralaboris.be).

<sup>33</sup> Cass. (ch. réunies) 30 mai 2011, RG C.10.0625.N, *Pas.* 2011, n° 365, avec concl. de Mme MORTIER, avocat général, publiées à leur date dans *AC*.

<sup>34</sup> Cass. (ch. réunies), 8 mars 2013, RG C.97.0099.N, *Pas.* 2013, n° 158, avec concl. de M. VANDEWAL, avocat général, publiées à leur date dans *AC* ; Cass. 14 janvier 2019, RG S.18.0032.F, *Pas.* 2019, n° 18.

<sup>35</sup> Voy. C.A., 21 décembre 2004, n° 207/2004 ; C.A., 15 février 2006, n° 26/2006 ; C. const., 7 juin 2007, n° 82/2007 ; C. const., 12 juillet 2007, n° 101/2007.

<sup>36</sup> De façon plus discutable peut-être compte tenu du lien plus étroit que cette question entretient avec l'octroi des prestations elles-mêmes.

<sup>37</sup> Cass. 11 décembre 2006, RG S.06.0016.N, *Pas.* 2006, n° 637 ; *RCJB* 2010, p. 24 et note D. LAGASSE, « Unité ou diversité du contentieux administratif en matière de sécurité sociale ? ».

Toutefois, rien n'indique clairement que c'est ce que le législateur a eu à l'esprit en retenant cette formulation. Au contraire, l'exposé des motifs indique explicitement que ce contentieux nouveau s'apparente directement aux compétences existantes en matière d'assujettissement, dont l'octroi aux tribunaux du travail est libellé autrement et qui concernent des droits subjectifs<sup>38</sup>.

b)

Les termes des dispositions légales et réglementaires qui décrivent l'appréciation que doit porter la Commission artistes et la manière dont cette appréciation doit être posée<sup>39</sup> ne me paraissent pas non plus déterminants pour déroger au principe de la compétence liée.

En premier lieu, rien dans ces dispositions n'indique explicitement que la Commission artistes se prononcerait de manière discrétionnaire ou souveraine.

Il est évident que la définition de l'activité artistique révèle qu'il existe en la matière un certain espace d'interprétation, mais sans qu'il puisse être question pour autant, me paraît-il, d'une appréciation discrétionnaire, ni même d'une marge d'appréciation.

Au contraire, l'article 1*bis*, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la loi du 27 juin 1969 dispose explicitement que l'appréciation — que ce texte qualifie certes d'évaluation — se fonde sur la base de la définition légale du premier alinéa. Il n'est donc nullement question d'un choix discrétionnaire.

De même, la référence que fait le même alinéa à une méthodologie à adopter par le règlement d'ordre intérieur de la Commission ne lui donne pas davantage d'espace pour une appréciation discrétionnaire. D'une part, parce qu'il n'est question que de méthode et non de la définition de l'activité artistique proprement dite. D'autre part, parce que cette méthodologie et sa mise en œuvre par le règlement d'ordre intérieur de la Commission n'ouvrent pas non plus de tels espaces d'appréciation discrétionnaire : il s'agit au contraire d'énoncer des critères et des éléments à prendre en considération, qui sont donc de nature à baliser l'interprétation de la définition légale plutôt qu'à l'élargir.

c)

Par ailleurs, et surtout, le régime de la carte « artistes » est fondamentalement un régime d'exception à l'assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés, matière et problématique qui relèvent sans hésitation possible tant de la notion d'ordre public que d'une compétence liée des institutions de sécurité sociale concernées<sup>40</sup>. On n'aperçoit à cet égard rien qui justifierait que la décision d'exemption de l'assujettissement à la sécurité sociale des salariés puisse relever d'une compétence discrétionnaire de l'administration.

---

<sup>38</sup> *Doc. parl.*, Ch., sess. 2013-2014, n° 53-3147/1, p. 18 : « Bien qu'il s'agisse effectivement d'une nouvelle compétence, elle est toutefois apparentée aux compétences existantes du tribunal du travail, plus précisément l'article 580, 3°, du Code Judiciaire qui stipule que le tribunal du travail prend connaissance des contestations relatives aux droits et obligations des personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de louage de travail, bénéficient par exemple de la législation en matière de sécurité sociale ». De même, un amendement déposé lors des débats et qui visait à porter à trois mois plutôt qu'à un le délai de recours était explicitement justifié par la proximité de ce contentieux avec celui de la sécurité sociale traditionnelle et par le fait qu'il relevait du champ de la « charte » de l'assuré social (*Doc. parl.*, Ch., sess. 2013-2014, n° 53-3147/12, p. 1).

<sup>39</sup> Voy. le point 9 ci-avant.

<sup>40</sup> Voy. le point précédent.

d)

On peut relever encore que la Cour constitutionnelle, lorsqu'elle a été interrogée sur une éventuelle discrimination entre certaines catégories d'artistes résultant de l'article 1bis de la loi du 27 juin 1969 et de sa mise en œuvre par la Commission artistes, a souligné l'existence d'un recours judiciaire et la possibilité de sanctionner d'éventuelles discriminations dans ce cadre, évoquant ainsi un contrôle juridictionnel complet plutôt que limité<sup>41</sup>.

e)

On relèvera enfin que les dispositions en cause ont vocation à être remplacées par celles de la loi du 16 décembre 2022 portant création de la Commission du travail des arts et améliorant la protection sociale des travailleurs des arts, qui doivent entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2024.

Cette loi institue une nouvelle commission chargée de délivrer une attestation du travail des arts, permettant de bénéficier de la présomption d'assujettissement de l'article 1bis de la loi du 27 juin 1969 et, le cas échéant, du régime dérogatoire en cas d'activités exclusivement défrayées. Les recours contre les décisions de cette commission seront toujours portés devant les tribunaux du travail en application de l'article 580, 19°, du Code judiciaire, modifié en ce sens.

Or, il résulte des travaux parlementaires que les termes de la disposition instituant ce recours, initialement rédigés comme ne concernant que la légalité des décisions de la commission nouvelle<sup>42</sup>, ont, suite à l'avis du Conseil d'État relayant le point de vue du gouvernement<sup>43</sup>, été reformulés pour viser explicitement un contrôle de pleine juridiction avec substitution. Les travaux en commission ont confirmé sans ambiguïté le souhait d'instaurer d'un contrôle juridictionnel plein et entier<sup>44</sup>.

16.

De tout ce qui précède, j'incline à penser que la compétence de la Commission artistes pour statuer sur les demandes de cartes « artistes » n'est pas une compétence discrétionnaire, en sorte que son contrôle par les juridictions du travail est un contrôle de pleine juridiction avec substitution.

---

<sup>41</sup> C. const., 17 septembre 2015, n° 115/2015, spéc. B.7.

<sup>42</sup> L'avant-projet contenait un article 13 rédigé comme suit : « À l'article 580 du Code judiciaire, le 19° inséré par la loi du 20 juillet 2015 est remplacé par ce qui suit : "19° des recours contre la légalité des décisions prises par la Commission du travail des arts telle que visée à l'article 2 de la loi du XX portant création de la Commission du travail des arts et améliorant la protection sociale des travailleurs ». (*Doc. parl.*, Ch., sess. 2021-2022, n° 55-2864/1, p. 34).

<sup>43</sup> Qui s'exprimait comme suit « Comme l'a confirmé le délégué, cette voie de recours n'est pas limitée à la légalité de la décision de la Commission du travail des arts, mais le tribunal du travail peut se prononcer sur les demandes en pleine juridiction et *en se fondant sur une propre appréciation d'opportunité*. Les mots 'des recours contre la légalité des décisions' doivent dès lors être remplacés par les mots 'des recours contre les décisions' à l'article 580, 19°, en projet, du Code judiciaire et le commentaire que l'exposé des motifs consacre à l'article 13 de l'avant-projet doit être adapté » (*Doc. parl.*, Ch., sess. 2021-2022, n° 55-2864/1, p. 53, c'est nous qui soulignons).

<sup>44</sup> *Doc. parl.*, Ch., sess. 2021-2022, n° 55-2864/3, p. 40. On admet toutefois que le commentaire de l'article 6 de la loi que contient l'exposé des motifs, et qui accréditait la thèse d'une appréciation discrétionnaire de la Commission, est resté inchangé, ce qui n'est pas compatible avec les modifications et discussions ultérieures que l'on vient de mentionner.

Ces principes permettaient à l'arrêt, avoir annulé la décision de la Commission artistes pour défaut de motivation, de reconnaître légalement le droit de la défenderesse à une carte « artiste » et de condamner le demandeur à délivrer cette carte.

En cette branche, le moyen ne peut être accueilli.

(...)

**Conclusion :**

Rejet.