

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 228.549 du 26 septembre 2014

G./A.212.277/VI-20.188

En cause :

- 1. la société de droit français SOCIETE DES AUTEURS COMPOSITEURS DRAMATIQUES,**
en abrégé S.A.C.D.,
- 2. l'association sans but lucratif LA MAISON DES AUTEURS,**

ayant élu domicile chez
Me Anne RAYET, avocat,
avenue Louise, n° 208,
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par la ministre de l'Emploi,

ayant élu domicile chez
Me Gilbert DEMEZ, avocat,
rue des Coteaux, n° 227,
1030 Bruxelles.

**LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT,
SIEGEANT EN REFERE,**

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête unique introduite le 22 avril 2014, la société de droit français SOCIETE DES AUTEURS COMPOSITEURS DRAMATIQUES et l'association sans but lucratif LA MAISON DES AUTEURS demandent l'annulation et la suspension de l'exécution des articles 3, 5 et 7 de l'arrêté royal du 7 février 2014 modifiant les articles 27, 37, 71*bis*, 116 et 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, insérant un article 48*bis* et abrogeant un article 74*bis* 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, publié au Moniteur belge du 20 février 2014.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat ont été acquittés dans le délai prescrit.

La partie adverse a fait parvenir une note d'observations et le dossier administratif.

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat Laurent JANS a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat.

Une ordonnance du 20 août 2014 fixe l'affaire à l'audience du 23 septembre 2014 à 10 heures 30.

Le rapport et l'ordonnance de fixation ont été notifiés aux parties.

M. le Conseiller d'Etat, Président f.f., David DE ROY, a exposé son rapport.

Me Anne RAYET, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Laure DEMEZ, loco Me Gilbert DEMEZ, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. le Premier auditeur Laurent JANS a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

Dans son rapport, M. le Premier auditeur rapporteur expose comme suit les faits de la cause:

- " Il existe, dans la réglementation du chômage, certaines dispositions spécifiques pour les artistes, qui dérogent aux règles générales du chômage. Ces dispositions sont communément appelées «Statut d'artiste ». Elles concernent :
- l'accès aux allocations de chômage;
 - l'évolution dans le temps du montant des allocations de chômage;
 - le cumul des activités artistiques rémunérées ou non rémunérées avec le chômage.

Ce statut a été réformé en 2013-2014 par l'adoption de plusieurs dispositions légales et réglementaires.

Ces dispositions sont :

- Loi-programme du 26 décembre 2013 comprenant un chapitre 2 «Statut social des artistes» (articles 21 à 24) (M.B., 31.12.2013);
- Arrêté royal du 7 février 2014 «modifiant les articles 27, 37, 71*bis*, 116 et 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, insérant un article 48*bis* et abrogeant un article 74*bis* 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., 20.02.2014);
- Arrêté ministériel du 7 février 2014 « modifiant les articles 1^{er}, 10, 31 et 71 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage» (M.B., 20.02.2014).

Cette réforme vise ainsi :

- à clarifier la réglementation et à l'adapter à l'évolution des métiers artistiques;
- à réaliser une plus grande égalité de traitement entre les travailleurs du secteur artistique;
- à sauvegarder le régime spécifique et plus favorable aux travailleurs du secteur artistique en évitant toutefois certaines possibilités d'abus.

Dans l'arrêté royal du 7 février 2014:

L'article 3 insère l'article 48*bis* qui règle le «cumul autorisé » de l'exercice d'une activité artistique et/ou la perception d'un revenu tiré d'une activité artistique avec le bénéfice des allocations de chômage.

L'article 5 abroge l'article 74*bis* qui réglait ce «cumul autorisé».

L'article 7 modifie l'article 130 qui contient la «règle de limite de cumul».

Cette disposition prévoit une réduction éventuelle du montant journalier des allocations de chômage en fonction d'un montant limite de revenus annuels, tirés de l'exercice d'une activité artistique de création ou d'interprétation. N'y sont toutefois pas soumis les revenus tirés de l'exercice d'une activité salariée ou d'une occupation statutaire.

L'article 7 de l'arrêté royal attaqué modifie l'article 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 comme suit:

« 1°) le § 2, alinéa 3, est remplacé par la disposition suivante :

"Dans le cas visé au § 1^{er}, 6°, il est tenu compte de tous les revenus découlant directement ou indirectement de l'exercice de l'activité artistique à l'exception du revenu tiré de l'exercice d'une occupation statutaire ou du revenu ou de la partie de celui-ci tiré de l'exercice d'une activité assujettie à la sécurité sociale des travailleurs salariés lorsque des retenues pour la sécurité sociale ont été opérées sur ce revenu ou sur la partie de celui-ci. "

2°) au § 3, la référence "article 74*bis*, § 2, alinéa 5" est remplacée par la référence "article 48*bis*, § 3, alinéa 2"».

Par cette modification, au lieu d'exclure le revenu salarié de cette règle de limite de calcul, c'est dorénavant uniquement le revenu salarié ou partie de celui-ci qui a fait l'objet de retenues pour la sécurité sociale des travailleurs salariés qui échappe à l'article 130.

A défaut de telles retenues, le revenu salarié ou partie de celui-ci est, comme tous les revenus découlant directement ou indirectement de l'exercice de l'activité artistique, soumis à la règle de calcul de l'article 130 et se voit donc appliquer le même régime que le revenu non salarié".

IV URGENCE

IV. 1. Thèse des parties

Dans leur requête, les requérantes font valoir ce qui suit:

- " Les parties requérantes sollicitent également que soit ordonnée la suspension de l'acte attaqué (en ses articles 3, 5 et 7), en tant que règlement inconstitutionnel dont l'application immédiate risquera de causer un préjudice irréparable à l'ensemble de la profession, composée de bénéficiaires de droits d'auteur qui ressortissent en même temps au statut de travailleurs salariés intermittents, et dont les parties requérantes assurent collectivement la défense.

Les requérantes font notamment valoir qu'une grande partie de leurs membres bénéficient de droits d'auteur (au sens de la loi du 30 juin 1994 sur le droit d'auteur et de l'article 17, 5° du CIR 92) et relèvent en même temps de la réglementation sur le chômage, en tant qu'artistes intermittents.

Ils sont donc susceptibles de se voir appliquer ces nouvelles mesures manifestement discriminatoires, avec les graves conséquences financières que cela peut avoir pour eux et leurs familles.

Il y a donc urgence à voir suspendre l'application immédiate de ces nouvelles mesures réglementaires anticonstitutionnelles, en attendant la décision du Conseil d'Etat sur le fond.

Le préjudice qui résulterait de cette application immédiate pour la profession, serait par ailleurs totalement disproportionné avec le minime avantage qui en résulterait pour le budget de l'Etat belge en général, et du SPF Emploi en particulier".

Dans sa note d'observations, la partie adverse fait valoir ce qui suit:

- " Pour rappel, l'article 6 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat (M.B. 3 février 2014) a supprimé la notion de «risque de préjudice grave difficilement réparable» en y substituant la notion d'«urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation» comme condition de fond à remplir pour que la suspension d'un acte ou règlement puisse être ordonnée.

Selon les travaux préparatoires de la loi du 20 janvier 2014, la notion d'«urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation» doit être appréhendée et appréciée au regard de la jurisprudence développée par les juridictions de l'ordre judiciaire en matière de référé, tout en tenant compte, cependant des circonstances propres au contentieux objectif du Conseil d'Etat (Commentaire des articles, Doc. parl. Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5 – 2277/1, p. 13). Ainsi, l'urgence sera établie selon ces travaux préparatoires, si le requérant ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une telle procédure pour obtenir sa décision, sous peine de se trouver dans «une situation aux conséquences dommageables irréversibles». [...]

Il est généralement admis qu'il y a urgence dès que la crainte d'un préjudice d'une certaine gravité, voire d'inconvénient sérieux, rend une décision immédiate souhaitable. Il est permis, dès lors, de recourir au référé lorsque la procédure ordinaire serait impuissante à résoudre le différend en temps voulu. [...]

Dans votre arrêt n° 226.770 du 17 mars 2014, votre Conseil a ainsi décidé que «l'urgence, qui est à la base du référé ordinaire, suppose qu'il y ait une crainte sérieuse d'un préjudice grave, voire d'un dommage irréparable, que subirait le requérant s'il devait attendre l'issue de la procédure en annulation; que cette crainte doit porter sur une atteinte aux intérêts dont le requérant se prévaut; qu'il faut, en outre, que le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'Etat afin de prévenir utilement le dommage qu'il craint».

En outre, le principe suivant lequel la charge de preuve repose sur le demandeur en suspension consacré précédemment par le Conseil d'Etat à propos du risque de préjudice grave et difficilement réparable demeure.

En l'espèce, les parties requérantes justifient l'urgence par le «préjudice irréparable causé à l'ensemble de la profession», composée de bénéficiaires de droits d'auteur qui ressortissent en même temps au statut de travailleurs salariés intermittents, dont elles assurent collectivement la défense, par les «graves conséquences financières que cela peut avoir pour eux et leurs familles» et par le fait que le préjudice résultant de l'application immédiate pour la profession serait «totalement disproportionné avec le minime avantage qui en résulterait pour le budget de l'Etat belge en général et du SPF Emploi en particulier».

En se bornant à énoncer de telles allégations théoriques et hypothétiques, nullement étayées par le moindre élément probant et concret, les parties requérantes ne démontrent nullement, dans leur requête unique, qu'en concreto l'exécution de la décision attaquée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner pendant l'instance en annulation des conséquences importantes se révélant, dans les faits, irréversibles ou difficilement réversibles au regard des effets qui pourraient s'attacher à l'annulation poursuivie au principal.

Elles ne joignent, à leur demande de suspension, aucune pièce et document permettant de démontrer, *in concreto*, le risque de survenance des préjudices allégués résultant de l'exécution de l'acte attaqué à brève échéance ou, à tout le moins, endéans un délai inférieur à celui requis pour le traitement de l'affaire en annulation.

Qui plus est, le seul préjudice allégué par les parties requérantes est un préjudice financier que risqueraient de subir les artistes dont elles assurent la défense, lequel, selon une jurisprudence constante de votre Conseil, n'est pas difficilement réparable puisqu'il peut être entièrement compensé par des dommages et intérêts.

La jurisprudence développée par les juridictions de l'ordre judiciaire en matière de référé abonde dans ce sens. S'agissant d'un préjudice financier (dévalorisation, retombée économique, investissement considérable, etc.), le président du tribunal de première instance de Liège a indiqué qu'un tel dommage était essentiellement réparable et qu'au vu de la situation des demandeurs, son examen ne nécessite aucune précipitation. [...]

Il s'ensuit que l'urgence n'est pas établie."

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

En ses deux premiers alinéas, l'article 17, paragraphe premier, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, est libellé comme suit:

" Art. 17. § 1^{er}. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment:

1° s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation;
2° et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué".

La condition d'urgence ainsi édictée suppose qu'il y ait une crainte sérieuse d'un préjudice grave, voire d'un dommage irréparable, que subirait le requérant s'il devait attendre l'issue de la procédure en annulation. Cette crainte doit porter sur une atteinte aux intérêts dont le requérant se prévaut. Il faut, en outre, que le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'Etat afin de prévenir utilement le dommage qu'il craint. Enfin, l'urgence ne peut être purement hypothétique.

Par ailleurs, le préjudice grave ou le dommage irréparable à l'égard duquel le requérant déclare exprimer sa crainte doit être démontré concrètement dès l'introduction de la requête.

Dans leur requête, les requérantes justifient l'urgence dont elles entendent se prévaloir dans les termes suivants:

" Les requérantes font notamment valoir qu'une grande partie de leurs membres bénéficient de droits d'auteur (au sens de la loi du 30 juin 1994 sur le droit d'auteur et de l'article 17, 5° du CIR 92) et relèvent en même temps de la réglementation sur le chômage, en tant qu'artistes intermittents.

Ils sont donc susceptibles de se voir appliquer ces nouvelles mesures manifestement discriminatoires, avec les graves conséquences financières que cela peut avoir pour eux et leurs familles.

Il y a donc urgence à voir suspendre l'application immédiate de ces nouvelles mesures réglementaires anticonstitutionnelles, en attendant la décision du Conseil d'Etat sur le fond".

Ces considérations ne rencontrent manifestement pas l'exigence de démonstration concrète d'un préjudice grave ou d'un dommage irréparable que subiraient les requérantes dans l'attente de l'issue de la procédure en annulation. Outre qu'aucun élément n'est produit à l'appui de la requête, qui permettrait d'apprécier la gravité des conséquences financières invoquées, le caractère irréversible de celles-ci n'est pas davantage établi.

Enfin, il n'y a pas lieu d'avoir égard aux considérations émises dans la "Note d'observations" déposée par les requérantes, le dépôt d'une telle note n'étant pas prévu par l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat.

La condition relative à l'urgence qu'il y aurait à statuer n'est pas remplie. La demande de suspension ne peut, en conséquence, être accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-six septembre deux mille quatorze par :

M. David DE ROY,
Mme Caroline HUGÉ,

Conseiller d'Etat, Président f.f.,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Caroline HUGÉ.

David DE ROY.