

Importer l'expérience française « Territoire zéro chômeur de longue durée » en Belgique : questions juridiques

RAPPORT SYNTHÉTIQUE

Jean-François Neven, chercheur au Centre de droit public
et Elise Dermine, professeure au Centre de droit public

Université libre de Bruxelles
Faculté de droit et de criminologie
Centre de droit public
<http://droit-public.ulb.ac.be>

Juin 2019

Sommaire

Sommaire	2
1. Contexte et objet de l'étude	3
2. Le point de départ : les caractéristiques fondamentales du dispositif TZCLD en France..	4
3. L'importation de l'expérience TZCLD en Belgique : scénarios institutionnels.....	5
3.1. Pallier l'absence d'encadrement constitutionnel du processus d'expérimentation ..	5
3.2. Scénarios institutionnels : recommandations.....	6
4. L'importation de l'expérience TZCLD en Belgique : questions juridiques spécifiques	8
4.1. Concilier la participation volontaire des chômeurs de longue durée et la réglementation du chômage.....	9
4.2. Définir la forme juridique de l'EBE et la commission paritaire compétente.....	11
4.3. Veiller au respect des différentes exigences du droit de l'Union européenne.....	11

1. Contexte et objet de l'étude

En 2018, l'Instance Bassin Enseignement Qualifiant – Formation – Emploi (IBEFE) Hainaut Sud s'est intéressée à l'expérimentation 'Territoire zéro chômeur de longue durée' (TZCLD) menée depuis 2016 sur dix territoires français. Cette expérience-pilote vise à « montrer qu'il est possible à l'échelle de petits territoires, sans surcoût significatif pour la collectivité, de proposer à tout chômeur de longue durée qui le souhaite, un emploi à durée indéterminée à temps choisi, en développant des activités utiles pour répondre aux besoins des divers acteurs du territoire » (<https://www.tzclld.fr>).

Les avantages en termes micro-économiques et les bénéfices tant pour la collectivité que pour les individus visés par la mesure - soit les chômeurs de longue durée -, ont poussé l'IBEFE Hainaut Sud à envisager l'implémentation de ce dispositif sur son territoire. Pour mener à bien ce projet, elle s'est appuyée sur une série d'acteurs carolorégiens réunis au sein de la Commission capital humain du Comité de développement stratégique de la région de Charleroi Sud-Hainaut (CDS). Différents groupes de travail, un comité d'accompagnement et un comité d'accompagnement scientifique se sont constitués autour de cette initiative.

Au sein du comité d'accompagnement, la nécessité de se pencher sur la question de la « transplantation législative » du dispositif en Belgique est très vite apparue. En effet, le paysage institutionnel et législatif belge est très différent de celui qui a permis l'éclosion des territoires zéro chômeur en France. Sans une analyse précise des questions juridiques que l'importation du dispositif soulève, le projet ne pouvait avancer sur des bases solides. Il a donc été décidé par l'IBEFE et la Commission capital humain du CDS de commander une étude universitaire sur les possibilités de transplantation législative du dispositif TZCLD. Du fait de son rôle d'interface entre les établissements d'enseignement supérieur et la dynamique territoriale carolorégienne, c'est l'Université Ouverte (UO), partenaire de l'IBEFE au sein de la Commission capital humain, qui s'est chargée de coordonner la réalisation de cette étude, en concertation étroite avec l'IBEFE.

L'étude est une analyse de faisabilité juridique. Elle examine de façon détaillée et précise les questions juridiques soulevées par l'opération d'importation du dispositif TZCLD, en vue de fournir une aide à la décision aux porteurs du projet et de donner à celui-ci les meilleures chances de succès. Pour ce faire, l'étude identifie tout d'abord les caractéristiques fondamentales de l'expérience TZCLD, c'est-à-dire les traits qui permettent de mettre en évidence son originalité par rapport aux mesures classiques de lutte contre le chômage de longue durée, et qu'il convient dès lors de préserver à l'occasion de l'opération de transplantation. Elle procède ensuite à une identification des différents scénarios institutionnels qui sont envisageables dans le contexte belge en fonction, notamment, des règles répartitrices de compétences. Elle compare les avantages et inconvénients des différents scénarios et procède à des recommandations. Elle aborde enfin différentes questions juridiques spécifiques posées par la mise en œuvre du projet. Celles-ci portent sur l'articulation entre le caractère volontaire de la participation des chômeurs à l'expérience TZCLD et la réglementation du chômage, sur le statut juridique de l'entreprise à but d'emploi (EBE) et sur les exigences contenues dans le droit de l'Union européenne.

2. Le point de départ : les caractéristiques fondamentales du dispositif TZCLD en France

Le projet TZCLD a été pensé au départ de trois constats :

- (1) personne n'est inemployable,
- (2) ce n'est pas le travail qui manque mais bien l'emploi,
- (3) ce n'est pas non plus l'argent qui manque puisque chaque année le chômage de longue durée entraîne de nombreuses dépenses et manques à gagner que la collectivité prend à sa charge.

Partant de ces constats, le projet TZCLD constitue une proposition en rupture avec les moyens habituels de lutte contre le chômage de longue durée. Il vise à réaliser le droit fondamental d'obtenir un emploi, selon les termes de la Constitution française. Il est, dans la même perspective, susceptible de concrétiser le droit au travail au sens de l'article 23 de la Constitution belge.

L'étude suggère que l'expérience TZCLD repose sur les sept caractéristiques suivantes :

- (1) une dynamique territoriale : le projet se déploie à l'échelle d'un petit territoire et est porté par les acteurs locaux ;
- (2) un projet centré sur la qualité de l'emploi : les chômeurs de longue durée sont engagés dans le cadre de contrats de travail à durée indéterminée ; ils travaillent à temps choisi et sont investis dans l'animation de leur entreprise ;
- (3) un projet ouvert et accessible à tous les chômeurs de longue durée : tous les chômeurs de longue durée du territoire peuvent participer au projet et les emplois sont créés à partir de leurs compétences, savoir-faire et motivations ;
- (4) une démarche volontaire dans le chef des chômeurs de longue durée : la participation à l'expérience est volontaire ; elle ne peut en aucune manière être contrainte ;
- (5) une logique de réaffectation des dépenses : le projet n'a pas de surcoût significatif ; il est financé par la réaffectation des coûts directs et indirects et des manques à gagner liés à la privation durable d'emploi, complétée par le chiffre d'affaires réalisé grâce à la facturation des biens produits et des services prestés par les travailleurs ;
- (6) le développement d'activités répondant à des besoins du territoire : les activités complètent utilement le tissu économique local ; elles ne concurrencent pas les emplois existants sur le territoire ;
- (7) Une logique d'expérimentation démocratique : l'expérience a été pensée par des acteurs de la société civile comme une alternative aux mesures de lutte contre le chômage de longue durée ; elle est testée temporairement et évaluée par l'Etat avant d'envisager son élargissement et sa stabilisation.

Les initiateurs du projet TZCLD ont prévu qu'il s'articule autour de deux acteurs, garants de l'esprit du projet :

- (1) le comité local pour l'emploi qui réunit les acteurs locaux et est chargé de monter et de piloter le projet TZCLD sur le territoire ;
- (2) l'entreprise à but d'emploi (EBE), qui est l'employeur, sur un territoire donné, des chômeurs de longue durée qui décident de rentrer dans le projet et cherche donc à garantir une offre d'emplois à proportion des besoins de la population.

3. L'importation de l'expérience TZCLD en Belgique : scénarios institutionnels

Après avoir clarifié les conséquences juridiques de l'inexistence d'un mécanisme constitutionnel encadrant le déploiement d'expérimentations en Belgique (3.1.), les scénarios institutionnels d'importation du dispositif français en Belgique sont exposés (3.2.).

3.1. Pallier l'absence d'encadrement constitutionnel du processus d'expérimentation

A la différence du droit français, le droit constitutionnel belge n'encadre pas spécifiquement les lois qui visent à tester un dispositif juridique sur un nombre restreint de territoires. Dans cette situation, il convient de veiller à ce que la mise en œuvre d'une expérimentation :

- ne se heurte pas au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination (a) ;
- s'accomplisse dans le respect des règles de répartition de compétences au sein de l'Etat belge (b).

a) Expérimenter dans le respect du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination

A défaut d'encadrement constitutionnel des démarches d'expérimentation, il n'existe pas, en Belgique, de réponse spécifique au fait que ces lois réservent un traitement privilégié à certains territoires et que la différence de traitement qu'elles instaurent est ainsi susceptible de contrevenir au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

L'étude suggère toutefois que la différence de traitement peut, dans le cas présent, être justifiée par le caractère temporaire et exceptionnel de l'expérimentation. En France, une telle justification a d'ailleurs été admise à l'époque où l'encadrement constitutionnel des lois d'expérimentation n'était pas encore en place.

A des fins de sécurité juridique, l'étude recommande de veiller à ce que l'expérience soit temporaire, qu'un terme soit fixé dans l'instrument législatif qui la met en place, qu'une évaluation des effets de l'expérience soit également organisée dans cet instrument et qu'au terme de l'expérimentation, l'extension ou la généralisation du dispositif ne soit pas automatique mais soit, au contraire, subordonnée à l'adoption d'un texte législatif ultérieur. En outre, comme l'expérimentation pourrait être analysée comme une forme d'action ou de discrimination positives en faveur de certains territoires, il paraît souhaitable de veiller à se conformer aux conditions auxquelles pareilles actions et discriminations sont généralement admises.

Sur un plan formel, l'étude recommande ainsi que l'instrument législatif organisant l'expérimentation précise :

- l'objectif poursuivi par l'expérience, à savoir tester un dispositif qui vise à éradiquer le chômage de longue durée qui frappe certains territoires plus que d'autres,

- le niveau du chômage de longue durée pris en compte en vue de la sélection des territoires,
- et la durée de l'expérience ainsi que les modalités de son évaluation.

b) Prendre en compte les règles de répartition des compétences en vigueur au sein de l'Etat belge

En France, la Constitution autorise, sous certaines conditions, les collectivités à déroger à certaines règles de répartition des compétences, en vue de favoriser le déploiement d'expérimentations innovantes. Il n'existe pas de mécanisme équivalent en Belgique. Les principes qui régissent la répartition des compétences au sein de l'Etat belge devront donc être respectés dans le cadre de l'importation du dispositif français TZCLD. Ils peuvent être synthétisés comme suit :

- (1) dans un Etat fédéral, une entité ne peut mener une politique que si elle se rattache à une de ses compétences ;
- (2) dans le système fédéral belge, les compétences sont en principe exclusives de sorte que les compétences transférées aux entités fédérées n'ont plus vocation à être exercées par l'Etat fédéral ;
- (3) une compétence transférée est, en principe, financée de sorte que, sauf si cela a été prévu expressément, l'entité fédérée qui, dans le cadre de ses compétences, met en place une politique innovante n'a pas droit à des moyens financiers supplémentaires ;
- (4) un accord de coopération entre l'Etat fédéral et une ou plusieurs régions reste possible pour faciliter l'exercice des compétences respectives ou réaliser des projets communs.

3.2. Scénarios institutionnels : recommandations

Sur la base de la confrontation entre les principes exposés *supra* et les compétences pertinentes de l'Etat fédéral et des régions, trois recommandations principales sont formulées quant aux scénarios d'institutionnalisation de l'expérience TZCLD. Le scénario exclusivement fédéral n'est pas possible au regard des règles de répartition de compétences (a.). Deux scénarios sont donc proposés : un scénario exclusivement régional et un scénario associant échelons fédéral et régional. L'étude recommande l'option du scénario régional, *via* l'adoption d'un décret budgétaire dans la phase d'expérimentation du projet et ensuite, en vue d'une stabilisation de la mesure – en cas de succès de l'expérience –, par la mise sur pied d'un décret organique dédié au projet TZCLD (b). Le scénario conjoint doit être réservé à l'hypothèse d'un élargissement de l'expérience aux autres régions (c).

a) Renoncer à un scénario exclusivement fédéral

Les compétences régionales en matière d'emploi couvrent notamment les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi ainsi que l'activation des allocations sociales. Elles concernent aussi les réductions de cotisations de sécurité sociale en faveur des employeurs qui, notamment dans le secteur de l'économie sociale, engagent des demandeurs d'emploi de longue durée. L'expérience TZCLD cadre parfaitement avec ces compétences. Le

premier scénario d'institutionnalisation de cette expérience au sein du bassin Hainaut Sud est ainsi celui de la mobilisation des compétences de la Région wallonne et de son budget.

Le caractère exclusif des compétences régionales a corrélativement pour conséquence que l'Etat fédéral n'est pas compétent pour mener lui-même une telle expérimentation. Ni l'Etat fédéral, ni les organismes qui, comme l'ONEM, en dépendent, ne sont compétents pour financer directement la mise à l'emploi des chômeurs et des bénéficiaires du CPAS ou pour activer les allocations sociales versées à ces personnes. Un scénario exclusivement basé sur la compétence fédérale en matière de sécurité sociale, tel qu'il avait été imaginé au départ par les porteurs du projet dans le but de matérialiser, de manière visible, la logique de réaffectation des dépenses de sécurité sociale n'est pas compatible avec les règles de répartition des compétences au sein de l'Etat belge.

A ce stade, il paraît toutefois possible d'envisager un scénario conjoint, prenant la forme d'un accord de coopération entre les régions et l'Etat fédéral. Ce scénario mérite en effet d'être approfondi dès lors que l'Etat fédéral, même s'il n'est pas compétent pour financer la mise à l'emploi et l'activation des allocations sociales qui sont au cœur du projet TZCLD, conserve certaines compétences en matière de lutte contre la pauvreté et de concrétisation de l'article 23 de la Constitution.

Au regard des règles de répartition de compétences, deux scénarios sont donc étudiés : un scénario régional et un scénario de coopération entre l'échelon fédéral et l'échelon régional.

b) Donner la priorité à un scénario régional à double détente

Dans l'hypothèse du scénario régional, la Région wallonne finance le projet TZCLD par le biais d'une subvention dont le bénéficiaire final est l'entreprise à but d'emploi (EBE). L'étude clarifie les conditions juridiques de mise en place de cette subvention et les canaux par lesquels elle peut être allouée en précisant l'outil juridique qui doit permettre d'institutionnaliser la subvention et l'opérateur appelé à participer à sa mise en œuvre et à son contrôle.

Si, à première vue, le recours à un mécanisme de subventionnement déjà existant peut sembler une voie intéressante, l'étude ne retient pas cette voie : il semble en effet que le projet TZCLD se distingue de tous les dispositifs déjà en place et que la mobilisation d'un décret existant nécessiterait de le modifier et de le compléter de manière sensible de sorte que cette opération n'apparaît pas plus aisée que l'adoption d'un nouveau décret, spécifiquement dédié à l'expérience TZCLD.

S'agissant de ce nouvel outil et du choix de l'opérateur, l'étude préconise, afin de respecter la philosophie du projet TZCLD, et plus particulièrement la logique expérimentale qui le caractérise, un scénario régional opérant en deux temps selon le schéma suivant :

- Dans une première phase expérimentale, il serait procédé, après consultation informelle de l'IBEFE Hainaut Sud, à l'adoption d'une disposition spécifique dans le décret budgétaire, précisant les éléments essentiels de la subvention et confirmant le

rôle d'opérateur de la subvention confié au Ministre de l'emploi et à l'administration régionale. Une telle disposition a comme avantage de pouvoir être adoptée rapidement puisqu'elle est votée en même temps que le budget et bénéficie de la priorité qui lui est réservée.

- En parallèle, l'adoption d'un décret organique serait mise en chantier de manière à permettre, dans un second temps, d'élargir l'expérimentation et de la pérenniser, en faisant appel au FOREM comme opérateur et en envisageant la consultation régulière des Instances bassins.

La première phase donne lieu à un encadrement juridique plus léger, mais adapté aux besoins d'une expérimentation. Elle permet en outre de soutenir efficacement le processus déjà amorcé dans la région de Charleroi au sein de l'IBEFE Hainaut Sud. Les outils juridiques mis en œuvre dans le cadre de la seconde phase sont plus conséquents et offrent une meilleure sécurité juridique. Ils permettent d'étendre la possibilité de participer à l'expérience à d'autres territoires de Wallonie.

c) Réserver le scénario de la coopération à l'hypothèse de l'élargissement de l'expérience TZCLD aux autres régions

L'étude approfondit la possibilité d'un scénario conjoint impliquant la mise en place d'un dispositif commun de lutte contre le chômage de longue durée, grâce à un accord de coopération entre la région et l'Etat fédéral.

A l'occasion de l'examen de ce scénario, est apparue la difficulté d'identifier la compétence en vertu de laquelle l'Etat fédéral pourrait intervenir. Il a de même été relevé qu'en cas de financement partagé, l'accord de coopération devrait faire l'objet d'un assentiment tant de la part du Parlement régional que du Parlement fédéral. Or, aussi longtemps que le projet ne concerne qu'une seule région, rassembler une majorité au sein du Parlement fédéral pourrait s'avérer politiquement difficile. Sur le plan opérationnel, ce scénario suscite aussi quelques difficultés : l'implication d'une administration fédérale n'est pas aisée lorsque la compétence est essentiellement régionale ; l'étude déconseille, par ailleurs, de recourir à un organe interfédéral, dont la composition et les règles de fonctionnement peuvent s'avérer fort lourdes.

Au regard de ces considérations, l'étude recommande de réserver la voie de la coopération pour une étape ultérieure, si, à un moment donné, l'élargissement du dispositif TZCLD aux autres régions du pays était envisagé.

4. L'importation de l'expérience TZCLD en Belgique : questions juridiques spécifiques

L'étude approfondit trois types de questions juridiques auxquels les porteurs du projet sont susceptibles d'être confrontés lors de la mise en œuvre du projet TZCLD en Région wallonne. La première série de questions vise à vérifier s'il est possible, et à quelles conditions,

de garantir le caractère volontaire de la participation au projet des chômeurs de longue durée – trait central de l'expérience TZCLD - au regard de la réglementation sur le chômage (4.1.). La deuxième série de questions porte sur le statut juridique de l'EBE appelée à assumer le rôle d'employeur (4.2.). Les questions de conformité de l'expérience au regard du droit de l'Union européenne sont regroupées dans une dernière partie (4.3.).

4.1. Concilier la participation volontaire des chômeurs de longue durée et la réglementation du chômage

L'expérimentation TZCLD concerne des chômeurs de longue durée qui sont susceptibles d'être assez éloignés du marché du travail. L'objectif de la démarche est de partir de leurs compétences, leur savoir-faire et leurs motivations afin d'envisager un travail qui réponde aux besoins d'un territoire et qui prenne la forme d'un contrat de travail à durée indéterminée avec l'EBE. La conclusion d'un tel contrat de travail ne pourra généralement pas se faire du jour au lendemain. Pour faire aboutir la démarche, il faut qu'un lien de confiance s'établisse avec les futurs travailleurs, ce qui justifie de mettre l'accent sur le caractère volontaire de la participation. Cette condition doit être garantie sur le plan juridique.

Pour les demandeurs d'emploi qui bénéficient des allocations de chômage, il faut toutefois veiller à articuler cette exigence avec la réglementation du chômage qui leur impose certaines obligations destinées à vérifier la persistance du caractère involontaire de leur chômage.

Ces obligations concernent :

- le caractère indépendant de la volonté du travailleur des circonstances dans lesquelles il est devenu chômeur ;
- la disponibilité passive qui implique que le chômeur doit se présenter au FOREM ou auprès d'un employeur en cas de convocation, doit accepter les offres d'emploi convenables et doit respecter le plan d'action individuel qui lui est proposé ;
- la disponibilité active qui impose au chômeur de rechercher activement du travail.

Depuis la 6^{ème} réforme de l'Etat, les compétences en la matière sont l'objet d'une répartition entre le niveau fédéral et le niveau régional. L'Etat fédéral reste compétent pour définir le cadre réglementaire. Le contrôle des disponibilités active et passive relève en revanche des autorités régionales et plus particulièrement, en Wallonie, du FOREM. L'étude examine comment le caractère volontaire de la participation des chômeurs à l'expérience TZCLD peut être sécurisé aux différents stades de la relation avec l'EBE. A cette fin, elle recommande qu'une série de clarifications soient apportées par le FOREM quant à la manière d'exercer ses compétences de contrôle des disponibilités active et passive.

Pour sécuriser **la phase initiale au cours de laquelle le chômeur de longue durée et l'EBE élaborent un projet de contrat de travail**, l'étude propose l'adoption d'un protocole de collaboration entre le FOREM et l'EBE prévoyant le *modus operandi* suivant :

- Le FOREM invite les demandeurs d'emploi de longue durée domiciliés sur le territoire concerné par l'expérience à rentrer en contact avec l'EBE, si un tel contact n'a pas déjà été établi d'une autre manière ; dans la mesure où elle ne repose pas encore sur un

projet de contrat de travail, cette invitation n'est pas considérée comme une proposition d'emploi concrète et n'est donc pas susceptible de donner lieu à une sanction pour absence de présentation auprès d'un employeur ou pour refus d'emploi convenable.

- De manière à favoriser la confiance entre le demandeur d'emploi et l'EBE, la prise de contact avec l'EBE, même lorsqu'elle est proposée par le FOREM, n'est pas inscrite dans un plan d'action individuel.
- Le FOREM s'abstient de communiquer aux demandeurs d'emploi de nouvelles offres d'emploi et de leur adresser de nouvelles convocations jusqu'à ce que l'EBE l'informe de la conclusion d'un contrat de travail ou de l'échec de la phase préparatoire.
- De manière à préserver les caractéristiques fondamentales du projet TZCLD, les dossiers des demandeurs d'emploi de longue durée domiciliés dans le périmètre concerné par l'expérimentation sont pris en charge par un seul et même conseiller référent.

Pendant la phase préalable à la signature d'un contrat de travail, le chômeur reste tenu par l'obligation de recherche active d'emploi et est susceptible d'être convoqué à un contrôle. L'étude suggère que le FOREM confirme que la participation à la phase préparatoire est prise en compte dans l'évaluation du comportement actif de recherche d'emploi et que le fait pour les demandeurs d'emploi de longue durée de ne pas diversifier leurs recherches d'emploi et de se focaliser sur l'élaboration du projet avec l'EBE ne pourra pas leur être reproché. De même, le FOREM pourrait envisager l'octroi automatique d'une évaluation positive en faveur des demandeurs d'emploi qui sont impliqués dans la préparation du contrat de travail avec l'EBE, depuis un certain temps.

Pour sécuriser **la période d'exécution du contrat de travail**, l'étude recommande que le FOREM confirme que les travailleurs qui sont engagés à temps partiel par l'EBE et qui bénéficient d'une allocation de garantie de revenu ne font pas l'objet d'un plan d'action individuel, dans la mesure où ce plan n'est pas réglementairement requis.

Il y a lieu, enfin, d'appréhender les conséquences d'**une éventuelle rupture du contrat de travail avec l'EBE**. Si la réglementation ne laisse guère de place à une interprétation administrative spécifique de la notion de licenciement pour motif équitable ou de démission sans motif légitime, on peut toutefois s'attendre à ce que, compte tenu de la philosophie générale du projet qui s'adresse à un public particulier, composé de personnes fort éloignées du marché du travail, l'EBE fasse preuve de retenue en matière de licenciement et veille à nouer des discussions avec un travailleur qui voudrait démissionner pour vérifier s'il n'est pas possible d'adapter le contenu ou ses conditions de travail. En pratique, il appartiendra à l'EBE de remplir ses obligations d'employeur en tenant compte des motifs pour lesquels elle a été créée, à savoir faciliter le retour au travail de chômeurs de longue durée éloignés du marché du travail. Cette garantie pourrait être inscrite dans les statuts de l'entreprise.

4.2. Définir la forme juridique de l'EBE et identifier la commission paritaire compétente

L'étude recommande de ne pas faire appel à un outil juridique existant dans le champ de l'accompagnement ou de l'économie sociale (MIRE, IDESS, etc.). Il suit de cette recommandation que l'EBE doit emprunter une des formes juridiques offertes par le droit commun des sociétés et des associations. Afin de respecter l'esprit du projet TZCLD, seules les formes juridiques qui ne poursuivent pas un but de lucre sont pertinentes et sont dès lors envisagées.

En ayant égard au Code des sociétés et des associations, entré en vigueur le 1^{er} mai 2019¹, deux formes juridiques de personnes morales sans but lucratif, à savoir la société coopérative agréée comme entreprise sociale (SC ES) et l'association sans but lucratif (ASBL) peuvent être envisagées. L'étude évoque les principales différences entre les deux statuts (définition, modalités de constitution, régime juridique, etc.).

Les activités autorisées sont les mêmes quelle que soit la forme choisie. Le caractère non lucratif se marque dans l'interdiction, dans le cas de l'ASBL, ou la quasi-interdiction, dans le cas de la société coopérative agréée comme entreprise sociale, de distribuer des bénéfices.

Pour le reste, l'accès au statut de société coopérative agréée comme entreprise sociale est rendu plus complexe par le nouveau Code des sociétés et des associations. La constitution d'une ASBL est plus simple notamment parce qu'il n'est pas nécessaire de recourir à un acte notarié. Dans la mesure où le Code belge ne prévoit pas de forme particulière de participation des travailleurs et des personnes impliquées dans le projet, il n'y a pas de motif décisif pour préférer la société coopérative à l'association sans but lucratif.

Sous réserve d'une analyse plus détaillée des subventions régionales liées à chacune des deux formes juridiques, l'étude recommande d'opter pour la forme juridique de l'ASBL, du moins pour ce qui concerne la phase expérimentale.

L'étude identifie ensuite la commission paritaire à laquelle l'EBE devrait être rattachée. L'entreprise doit pouvoir faire évoluer le type d'activités développées en fonction des compétences, savoir-faire et envies des chômeurs qui la rejoignent, d'une part, et des besoins du territoire, d'autre part. Elle ne peut dès lors relever d'une commission paritaire dont le champ de compétence correspond à un secteur d'activité spécifique. Il s'en déduit qu'elle doit être rattachée à la Commission paritaire n°337 qui est la commission paritaire auxiliaire pour le secteur non marchand.

4.3. Veiller au respect des différentes exigences du droit de l'Union européenne

Au cours de l'étude, il a été demandé de vérifier si les subventions salariales versées à l'EBE doivent être considérées comme des aides d'Etat et si l'obligation de résider sur le territoire concerné par l'expérimentation contrevient à la liberté de circulation des

¹ Code des sociétés et des associations ainsi que loi du 23 mars 2019 introduisant le Code des sociétés et des associations et portant des dispositions diverses.

travailleurs. Ces questions additionnelles ont en commun de relever du droit de l'Union européenne.

L'étude constate que la subvention salariale répond aux critères de la notion d'aide d'Etat au sens de l'article 107 du TFUE. Elle devrait dès lors en principe faire l'objet d'une notification préalable à la Commission européenne.

Toutefois, l'étude suggère qu'elle peut bénéficier de la dispense particulière de notification prévue en cas de compensation accordée pour la gestion d'un service d'intérêt économique général (SIEG). Conformément à la jurisprudence de la CJUE et à la décision de la Commission européenne du 20 décembre 2011, cette dispense serait toutefois, en l'espèce, conditionnée par le respect strict des conditions suivantes :

- le dispositif mis en place doit présenter la mission d'éradiquer le chômage de longue durée dans les territoires les plus touchés par le sous-emploi comme un service d'intérêt économique général (SIEG) ;
- la disposition légale instaurant la subvention doit comporter plusieurs mentions formelles, dont la référence à la décision de la Commission de 2011 ; elle doit être attentive au fait que la subvention ne peut pas dépasser le coût net des embauches et que l'éventuelle subvention pour les frais de structure doit être justifiée au regard des critères habituels de bonne gestion.

Suivant le projet TZCLD tel qu'il a été conçu dans le bassin de Charleroi, le candidat travailleur doit être demandeur d'emploi depuis deux ans au moins et résider sur le territoire de l'expérimentation depuis 6 mois au moins. Dans le cadre de la présente étude a émergé la question de savoir si ces conditions méconnaissent la liberté de circulation des ressortissants de l'Union européenne.

L'étude conclut que la distinction entre les personnes domiciliées sur le territoire de l'expérimentation depuis 6 mois au moins et les autres est objectivement justifiée par la spécificité du projet qui, de manière expérimentale, tente d'éradiquer le chômage de longue durée sur un territoire donné, en recourant pour ce faire à l'implication des acteurs présents sur ce territoire (dynamique territoriale). Le critère central est donc étranger à la nationalité. La condition de résidence de 6 mois pourrait être considérée comme étant pertinente et justifiée au regard de l'objectif légitime poursuivi et ne serait dès lors pas constitutive d'une discrimination.

L'obligation de justifier une qualité de demandeur d'emploi depuis deux ans au moins est également pertinente. L'étude recommande toutefois de prendre en compte, en vue de la vérification de ce délai de deux ans, les périodes d'inscription comme demandeur d'emploi intervenues dans d'autres Etats membres de l'Union européenne.

Sous cette réserve, l'exigence de résider sur le territoire de l'expérimentation depuis 6 mois et d'être demandeur d'emploi depuis deux ans ne suscite pas de difficulté.

Nous nous tenons à disposition de toutes les personnes intéressées qui auraient des questions ou des réactions à propos de l'étude (jean-francois.neven@ulb.ac.be ; elise.dermine@ulb.ac.be).