

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

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

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](mailto:jean-francois.neven@ulb.ac.be) ; [elise.dermine@ulb.ac.be](mailto:elise.dermine@ulb.ac.be)).

## Remerciements

Nous tenons à remercier tous les membres du Comité d'accompagnement et du Comité d'accompagnement scientifique impliqués dans le projet TZCLD, coordonné par l'Instance Bassin Enseignement Qualifiant – Formation – Emploi (IBEFE) Hainaut Sud avec le soutien de la Commission capital humain du Comité de développement stratégique de la région de Charleroi Sud-Hainaut (CDS).

Nous adressons des remerciements particuliers à Paul Timmermans et à Adélaïde Trousselard qui ont présidé et organisé les réunions de ces Comités d'accompagnement avec efficacité.

Nos remerciements vont ensuite à Jérôme Thiry du CEPAG pour ses observations et réflexions qui nous ont été particulièrement utiles.

Nous remercions Julien Charles et Isabelle Ferreras de nous avoir invités au CRIDIS de l'UCL (Centre de recherches interdisciplinaires Démocratie, Institutions, Subjectivité) pour un échange de vues interdisciplinaire sur le projet d'étude, ainsi qu'Amaury Mechelynck et Emmanuel Slautsky, collègues du Centre de droit public de l'ULB, pour avoir relu certains passages techniques de l'étude. Un deuxième fois merci à Julien Charles pour sa relecture attentive de l'étude.

Nous remercions Grégor Chapelle et les personnes ressources d'ACTIRIS avec qui nous avons été en contact.

Nous tenons enfin à remercier l'Université Ouverte pour la confiance qu'elle a accordée au Centre de droit public de l'ULB en lui confiant la présente étude.

## Sommaire

1. Introduction.....	5
1.1. Contexte de l'étude .....	5
1.2. Objectifs et objets de l'étude .....	6
1.3. Méthode et structure de l'étude.....	7
2. L'expérimentation TZCLD en France : caractérisation et opérationnalisation juridique... 9	
2.1. La caractérisation de l'expérience TZCLD.....	9
2.2. L'opérationnalisation juridique de l'expérience en France.....	12
2.3. Conclusions intermédiaires .....	17
3. L'importation de l'expérience TZCLD en Belgique : scénarios institutionnels..... 19	
3.1. Question préliminaire : la possibilité d'expérimenter en l'absence d'encadrement constitutionnel .....	19
3.2. L'expérience TZCLD et la répartition des compétences au sein de l'Etat belge .....	21
3.3. Le scénario régional.....	31
3.4. Le scénario de coopération entre les échelons fédéral et régional.....	41
3.5. Conclusions : synthèse et recommandations.....	45
4. L'importation de l'expérience TZCLD en Belgique : questions juridiques spécifiques .... 48	
4.1. Concilier la participation volontaire des chômeurs de longue durée et la réglementation du chômage.....	48
4.2. Le statut juridique de l'EBE.....	60
4.3. Les exigences posées par le droit de l'Union européenne.....	69
5. Conclusions générales.....	82
5.1. Objectifs de l'étude et principaux résultats .....	82
5.2. Perspectives de recherches .....	83
Bibliographie .....	85
Table des matières .....	89

## 1. Introduction

Dans cette partie introductive, nous revenons tout d'abord sur le contexte dans lequel la présente étude se déploie, soit le projet de transposition en Belgique, et plus particulièrement au sein du Bassin Hainaut Sud, de l'expérimentation française « Territoire zéro chômage de longue durée » (TZLCD) (1.1.). Il est ensuite procédé à une présentation des objectifs et des objets principaux de l'étude (1.2.) ainsi qu'à l'exposé de sa structure générale (1.3.).

### 1.1. Contexte de l'étude

Depuis 2014, il existe en Fédération Wallonie-Bruxelles, dix Instances Bassin Enseignement Qualifiant – Formation – Emploi (IBEFE)<sup>1</sup>. Outre ses missions de concertation, d'analyse, d'appui programmatique et d'appui opérationnel, chaque IBEFE développe des actions propres à son territoire en fonction des besoins de ses opérateurs, de ses entreprises, de ses bénéficiaires, secteurs, filières et métiers prioritaires.

C'est dans le cadre de ces missions spécifiques que l'IBEFE Hainaut Sud s'est intéressée à l'expérimentation menée depuis 2016 sur dix territoires français : l'initiative « Territoire Zéro Chômeur de Longue durée ». 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 »<sup>2</sup>.

Les avantages en termes micro-économiques et les bénéfices tant pour la collectivité que pour les individus concernés - soit les chômeurs de longue durée -, poussent l'IBEFE Hainaut Sud à envisager l'implémentation de ce dispositif sur son territoire. Pour mener à bien ce projet, l'IBEFE 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 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 qu'importation du dispositif soulève, le projet ne peut 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 ses liens privilégiés avec l'enseignement supérieur, c'est l'Université Ouverte (UO), partenaire de l'IBEFE au sein de la Commission capital humain, qui s'est chargée de

---

<sup>1</sup> Accord de coopération conclu le 20 mars 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la mise en œuvre des bassins Enseignement qualifiant - Formation – Emploi.

<sup>2</sup> Voir le site relatif à l'initiative : <https://www.tzclcd.fr>.

coordonner la réalisation de cette étude, en concertation étroite avec l'IBEF. L'UO est une structure collective d'enseignement supérieure dédiée aux activités de formation continue (SCES). Elle se met au service des Universités, des Hautes Écoles, de l'enseignement supérieur de promotion sociale mais aussi du FOREM et de l'IFAPME pour organiser et accueillir des formations supérieures de proximité qui répondent aux besoins socio-économiques de la zone Charleroi Métropole.

L'étude coordonnée par l'UO a été confiée au Centre de droit public de l'ULB.

## 1.2. Objectifs et objets de l'étude

L'expérimentation française s'inscrit dans un contexte institutionnel et un environnement juridique différents de ceux de la Belgique. L'opération d'importation du dispositif soulève dès lors une série de questionnements juridiques. L'étude réalise une analyse rigoureuse et détaillée de ces questions, en vue de fournir une aide à la décision aux porteurs du projet et de donner à celui-ci les meilleures chances de succès.

L'importation du dispositif implique tout d'abord de se pencher sur les différents scénarios institutionnels envisageables et de déterminer quelle(s) autorité(s) peuvent être impliquées dans le financement de l'expérience ainsi que le(s) véhicules juridique(s) les plus adaptés. Des différences de taille entre la situation française et la situation belge justifient l'intérêt d'examiner ces questions.

- Sur le plan du financement, c'est un fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée qui a été mis en place en France par une loi de février 2016. Il recueille l'ensemble des fonds destinés au financement de l'expérimentation. Le financement repose sur une logique de réaffectation de budgets : les dépenses d'aide sociale ainsi que les dépenses liées à l'indemnisation du chômage et à la mise à l'emploi sont réaffectées au financement des emplois au sein des territoires participant à l'expérimentation. Dans le contexte belge, la question du financement ne peut être résolue que dans le cadre de la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les régions. Il importe ainsi de voir dans quelle mesure la logique de réaffectation est transposable en Belgique dans le respect de ces règles de répartition de compétences.
- En ce qui concerne le véhicule juridique d'opérationnalisation de l'expérience, la France est passée par l'adoption d'une loi d'expérimentation. A la différence de la Constitution française, la Constitution belge ne prévoit pas d'outil juridique spécifique pour expérimenter. Il convient dès lors d'examiner si la mise en œuvre d'une expérience TZCLD en Belgique nécessite l'adoption de textes législatifs et, dans l'affirmative, de préciser lesquels (loi, décret, accord de coopération) doivent être envisagés.

L'étude aborde ensuite différentes questions juridiques soulevées au sein des groupes de travail impliqués dans la transposition de l'initiative TZCLD au sein du Bassin Hainaut Sud.

La première série de questions porte sur l'articulation entre le statut de chômeur de longue durée des personnes susceptibles d'être engagées et un des traits caractéristiques du projet TZCLD qui est de garantir le caractère volontaire de la participation à l'expérience. L'étude examine ainsi les garde-fous légaux et administratifs qui doivent être mis en place pour prémunir le projet de toute forme de contrainte.

La deuxième série de questions concerne les différents organes qui composeront l'écosystème TZCLD. Il s'agit de déterminer la ou les forme(s) juridique(s) que peuvent emprunter les entreprises appelées à porter concrètement le projet et à assumer le rôle d'employeur. Celles-ci sont dénommées les « entreprises à but d'emploi » (EBE) dans l'initiative française. Au cours de l'étude, il nous a également été demandé d'identifier la commission paritaire à laquelle pourrait être rattachées ces entreprises.

Une troisième série de questions ne figurait pas non plus dans l'appel d'offre mais ont émergé au cours des réunions du comité d'accompagnement scientifique. Elles ont été traitées dans la présente étude. Elles concernent l'articulation de l'expérience TZCLD avec le droit de l'Union européenne. Nous avons tout d'abord vérifié si les subventions salariales versées aux EBE sont susceptibles d'être considérées comme des aides d'Etat et si, en fonction de cette qualification, des précautions particulières doivent être envisagées lors de la fixation de l'encadrement juridique. Nous avons ensuite examiné si les obligations imposées aux participants à l'expérience de justifier de deux ans d'inscription comme demandeur d'emploi, d'une part, et d'être domicilié depuis 6 mois au moins sur le territoire concerné par l'expérience, d'autre part, sont susceptibles de contrevenir au principe de la libre circulation des travailleurs.

A l'origine, il était également envisagé que l'étude se penche sur le mode et les critères d'évaluation de l'expérimentation en vue de sa poursuite et de son éventuelle extension à d'autres territoires. Lors de la réunion du Comité d'accompagnement scientifique du 11 février 2019, il a toutefois été décidé de scinder la question de l'évaluation de l'étude juridique, afin de lui donner la portée interdisciplinaire qu'elle mérite. Les modes et critères d'évaluation de l'expérience ne seront en effet pas seulement juridiques mais relèveront également de l'économie ou de la sociologie. La question de l'évaluation de l'expérience fera dès lors l'objet d'un examen particulier par le comité d'accompagnement scientifique, à la suite d'une rencontre avec des chercheurs français, juristes, économistes et sociologues, le 9 septembre 2019, qui rendront compte des forces et faiblesses de l'expérience française, aux fins d'identifier des points d'attention pour l'expérience belge.

### 1.3. Méthode et structure de l'étude

Sur le plan méthodologique, les études d'importation législative, *legal transplant* en anglais, impliquent tout d'abord d'identifier les traits caractéristiques de la mesure à importer et auxquels il convient, dans la mesure du possible de rester fidèle, dans l'opération d'importation. On peut ensuite comparer le contexte institutionnel et juridique des deux pays entre lesquels intervient l'opération d'importation et alors envisager les options juridiques visant à transposer la mesure, en respectant son essence et ses finalités. Autrement dit, il

s'agit d'adapter la solution juridique au nouveau contexte institutionnel et juridique, tout en respectant au mieux la philosophie de la mesure et ses traits caractéristiques<sup>3</sup>.

Dans cette perspective, la présente étude se divise en trois parties.

Dans la première partie, nous nous penchons sur l'expérience TZCLD telle qu'elle a été imaginée et lancée en France. Nous présentons d'abord les traits caractéristiques de l'expérience, tels qu'ils ont été présentés par les concepteurs du projet. Ce sont ces caractéristiques que nous nous attachons ensuite à maintenir dans l'opération d'importation et qui nous permettent de recommander certains choix entre différentes options juridiques dans les parties suivantes de l'étude. L'opérationnalisation de la mesure dans le contexte institutionnel et juridique français est ensuite explicitée. Cette étape nous permet, dans la suite de l'étude, d'identifier les points pertinents de distinction entre la situation juridique belge et celle de la France, en vue de déterminer les adaptations nécessaires d'implémentation du dispositif dans le cadre législatif et institutionnel belge.

Les deuxième et troisième parties sont alors consacrées à l'importation de l'expérience TZCLD en Belgique, plus particulièrement sur le territoire du Bassin Hainaut Sud. La deuxième partie porte sur l'identification et la comparaison des différents scénarios institutionnels qui sont envisageables dans le contexte belge en fonction, notamment, des règles répartitrices de compétences. Quant à la troisième partie de l'étude, elle aborde différentes questions spécifiques posées par la mise en œuvre du projet, à savoir (4.1.) l'articulation entre le caractère volontaire de la participation des demandeurs d'emploi à l'expérimentation et la réglementation du chômage, (4.2.) le statut juridique de l'entreprise à but d'emploi (EBE) et les exigences posées par le cadre du droit de l'Union européenne (4.3.).

---

<sup>3</sup> A. WATSON, *Legal Transplant: An Approach to Comparative Law*, Edimbourg, 1974, 2ème éd. 1983 ; P. LEGRAND, « What Legal Transplants? », in D. Nelken, J. Feest (dir.) *Adapting legal cultures*, Hart Publishing, 2001, p. 55 ; R. PEERENBOOM, « Toward a Methodology for Successful Legal Transplants », *The Chinese Journal of Comparative Law*, Vol., n° 1, 2013, p. 4-20.

## 2. L'expérimentation TZCLD en France : caractérisation et opérationnalisation juridique

Dans cette première partie de l'étude, les traits caractéristiques de la proposition TZCLD, telle qu'elle a été imaginée par le secteur associatif, sont tout d'abord identifiés (2.1.). Nous examinons ensuite comment la mesure a été opérationnalisée dans le contexte institutionnel et juridique français en évoquant le statut particulier des lois d'expérimentation en droit français (2.2.).

### 2.1. La caractérisation de l'expérience TZCLD

TZCLD est une initiative qui émane de la société civile. Le projet a été porté, pour sa phase de démarrage par ATD Quart Monde en partenariat avec le Secours catholique, Emmaüs France, Le Pacte civique et la Fédération des acteurs de la solidarité. Il a été pensé au départ des trois constats suivants :

- (1) personne n'est inemployable, toutes celles et tous ceux qui sont durablement privés d'emploi ont des savoir-faire et des compétences à faire valoir, à condition que le travail et l'emploi soient adaptés à chacun ;
- (2) ce n'est pas le travail qui manque mais bien l'emploi, puisque de nombreux besoins de la société ne sont pas satisfaits ;
- (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<sup>4</sup>.

Partant de ces trois constats, le projet TZCLD constitue une proposition en rupture avec les moyens actuels de lutte contre le chômage de longue durée, en vue de réaliser le droit fondamental d' « obtenir un emploi », selon les termes de la Constitution française - en Belgique, l'article 23 de la Constitution consacre, pour sa part, le droit au travail -. Le projet TZCLD vise ainsi 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 »<sup>5</sup>.

Cette définition du projet au regard de sa finalité permet de saisir et de comprendre l'ensemble des traits qui le caractérisent, et qui le distinguent des mesures actuelles de lutte contre le chômage de longue durée. A partir de cette définition et des documents explicatifs de l'expérience figurant sur le site qui lui est dédié ([www.tzclcd.fr](http://www.tzclcd.fr)), nous avons identifié les sept traits distinctifs suivants :

---

<sup>4</sup> Voir le site de l'initiative : [www.tzclcd.fr](http://www.tzclcd.fr).

<sup>5</sup> [www.tzclcd.fr](http://www.tzclcd.fr).

### *(1) Une dynamique territoriale*

Le projet TZCLD se déploie à l'échelle d'un petit territoire. Il n'est pas imposé d'en haut par l'Etat mais est mu à l'initiative d'acteurs du territoire (autorités locales, associations, habitants, etc.) réunis au sein d'un Comité local pour l'emploi qui souhaitent se lancer dans l'expérience.

### *(2) Un projet centré sur la qualité de l'emploi*

On sait que dans les processus actuels de réinsertion socioprofessionnelle, les chômeurs de longue durée enchaînent formations, stages et emplois précaires dans l'espoir d'obtenir un jour un contrat à durée indéterminée. L'expérience TZCLD propose aux chômeurs de longue durée du territoire de véritables contrats à durée indéterminée qui garantissent les protections du droit du travail et ouvrent des droits à la sécurité sociale. Les participants au projet choisissent par ailleurs leur temps de travail ; l'emploi est à temps choisi. Enfin, la qualité de l'emploi passe par la possibilité offerte à chaque travailleur d'« être acteur de l'animation de l'EBE ». Le projet TZCLD revêt ainsi une dimension de démocratisation de l'entreprise.

### *(3) Un projet ouvert et accessible à tous les chômeurs de longue durée*

Le projet est ouvert à tous les chômeurs de longue durée qui résident sur le territoire. Cela implique d'une part que l'ensemble des chômeurs de longue durée du territoire doivent être contactés et se voir proposer de participer au projet (principe d'exhaustivité territoriale). Cela implique, d'autre part, que l'embauche n'est pas sélective : les emplois sont créés à partir des savoir-faire, des compétences, des envies et des possibilités des personnes et de leur date de candidature (principe de l'embauche non sélective).

### *(4) Une démarche volontaire dans le chef des chômeurs de longue durée*

Le projet offre un emploi aux chômeurs de longue durée qui le souhaitent. Se démarquant des politiques d'activation coercitives qui se développent depuis les années 1990 en Europe, la participation au projet se veut résolument volontaire et ne peut, en aucune manière, être contrainte.

### *(5) Une logique de réaffectation des dépenses*

Le projet consiste à « rediriger les budgets publics issus des coûts de la privation d'emploi pour financer les emplois manquants en assurant de bonnes conditions de travail ». L'expérience n'a dès lors pas de surcoût significatif. Le projet est financé par la réaffectation des coûts directs (allocations sociales, accompagnement, formation, contrôle) et indirects (dépenses induites par les conséquences sociales du chômage en matière de logement, de santé, de sécurité, de protection de l'enfance, etc.) et manques à gagner (en impôts et en cotisations sociales) dus 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<sup>6</sup>.

#### *(6) Le développement d'activités répondant à des besoins du territoire*

Tout en partant des compétences et des souhaits des chômeurs, le projet vise à développer des emplois qui portent sur des activités qui répondent à des besoins du territoire. Il convient dès lors d'identifier les emplois utiles sur le territoire et non pas de définir, au niveau national, le type d'emplois à développer. Les emplois créés ne doivent pas concurrencer des activités ou des emplois déjà existants sur le territoire. Le projet TZCLD s'inscrit dans une logique de coopération avec le tissu économique local et non de concurrence. Il vient compléter l'économie locale ; il s'agit dès lors de repérer, en impliquant les acteurs locaux, les activités qui seraient localement utiles et qui ne sont pas développées sur le territoire, car peu rentables.

#### *(7) Une logique d'expérimentation démocratique*

En dépit des mesures variées déployées par la France en vue de lutter contre le chômage, le droit constitutionnel d'obtenir un emploi est loin d'être réalisé. Des acteurs de la société civile ont élaboré le projet TZCLD sur la base de leur expérience concrète dans le domaine de la lutte contre le chômage et l'insertion dans l'emploi ; ils proposent d'expérimenter une voie alternative en vue de lutter contre le chômage de longue durée. Ils demandent à l'Etat de soutenir l'expérimentation sur plusieurs petits territoires et que celle-ci soit évaluée au niveau central aux fins de permettre un apprentissage social, une révision de l'expérience et son éventuelle extension par la loi.

Les initiateurs du projet TZCLD ont prévu qu'il s'articule autour de deux acteurs, garants de l'esprit du projet. Il s'agit d'une part du comité local pour l'emploi, dont nous avons déjà parlé, qui réunit les acteurs locaux et est chargé de monter et de piloter le projet TZCLD sur le territoire. Il s'agit d'autre de 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.

En vue de traduire la philosophie du projet TZCLD, il a été prévu que l'EBE a pour objectif la création d'emplois pour les chômeurs de longue durée du territoire. Elle est chargée « de recruter les demandeurs d'emploi et de prospecter de manière permanente pour continuer de développer l'activité sur le territoire » et vise à « garantir une offre d'emplois à proportion des besoins de la population » et qui répondent aux besoins non satisfaits d'un territoire. Comme l'indique très bien son appellation, il s'agit donc d'une entreprise « à but d'emploi », plutôt qu'une entreprise « à but lucratif ». Au regard de cet objectif, l'EBE ne déploie pas ses

---

<sup>6</sup> Voir l'étude économique réalisée à propos des coûts directs et indirects du chômage, <https://www.atd-quartmonde.fr/wp-content/uploads/2013/11/2015-04-02-Annexe-3-Synthese-Etude-macro-economique-sur-le-cout-de-la-privation-durable-demploi.pdf> ; pour une étude comparative couvrant l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, le Royaume-Uni et la Suède, voy. G. MAARTEN, D. VALSAMIS ET W. VAN DER BEKEN, *Pourquoi investir dans l'emploi ? Une étude sur le coût du chômage*, Rapport pour le compte de la Fédération européenne des Services à la personne (EFSI), Bruxelles, décembre 2012, 117 p.

activités dans un secteur d'activités prédéfini mais dans différents secteurs d'activités, en fonction des compétences et intérêts des chômeurs de longue durée et des besoins du territoire.

Dans l'opération d'importation du projet TZCLD en Belgique, il faut veiller à ne pas dénaturer le projet. A cette fin, il faut opter pour la voie juridique qui respecte le mieux la philosophie et les traits caractéristiques du projet ainsi que le rôle attribué à ses différents acteurs.

## 2.2. L'opérationnalisation juridique de l'expérience en France

Après avoir caractérisé l'expérience TZCLD, nous examinons comment elle a été opérationnalisée sur le plan juridique en France. Dès lors que le projet TZCLD a été mis en place par une loi d'expérimentation, nous consacrons de brefs développements au statut particulier des lois d'expérimentation en droit constitutionnel français (2.2.1.) avant de décrire les principes posés par la loi française du 29 février 2016 relative à l'expérimentation TZCLD et son décret d'application (2.2.2.).

### 2.2.1. Le cadre constitutionnel : le statut particulier des lois d'expérimentation en droit français

L'expérimentation « est une technique légistique qui vise à étudier les effets d'une réforme ou d'une loi sur un échantillon de personnes et dans un temps limité »<sup>7</sup>. Elle s'écarte de la conception traditionnelle de la loi (héritée de Rousseau) qui considère la loi comme souveraine « à raison de son origine populaire mais également du fait de son contenu, la loi étant nécessairement une règle générale »<sup>8</sup>. Dans le cas de l'expérimentation, il y a, au contraire, « essai avant généralisation de la norme »<sup>9</sup>.

Depuis une réforme de 2003, la Constitution française comporte deux dispositions consacrées à l'expérimentation législative et territoriale.

Selon l'article 37-1 de la Constitution française, « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental »<sup>10</sup>. L'article 72, alinéa 4, précise quant à lui que, « dans les conditions prévues par la loi organique<sup>11</sup>, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et

---

<sup>7</sup> FL. CROUZATIER-DURAND, « Réflexions sur le concept d'expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République) », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 56, 2003/4, p. 675.

<sup>8</sup> *Idem*, p. 677.

<sup>9</sup> *Idem*, p. 680.

<sup>10</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, art. 3.

<sup>11</sup> Loi organique n° 2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, *JORF*, 2 août 2003, p. 13.217.

pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences »<sup>12</sup>.

La première disposition confirme que le législateur peut, dans des matières qui relèvent de ses compétences, mettre en place des expérimentations. La seconde disposition est plus ambitieuse puisqu'elle vise à permettre à des collectivités territoriales de déroger, dans des conditions strictement encadrées (« pour un objet et une durée limités »), à des dispositions législatives ou réglementaires auxquelles ces collectivités ne peuvent, en principe, apporter aucune dérogation. Il y a donc prorogation ou extension de compétences normatives en faveur de ces collectivités.

Cela étant, même lorsqu'elle est le fait de l'administration ou du législateur à propos de compétences qui leur sont propres, l'expérimentation pose question au regard du principe d'égalité des citoyens devant la loi : elle ne concerne en effet qu'un nombre restreint de personnes ou de collectivités et exclut *de facto* de son champ d'application tous les bénéficiaires potentiels qui se situent en-dehors de l'échantillon.

Il n'est dès lors pas inutile d'évoquer les conditions qui, selon le Conseil constitutionnel français, doivent être remplies pour que l'expérimentation législative soit compatible avec le principe d'égalité. La doctrine résume ces conditions comme suit<sup>13</sup> :

- il faut d'abord qu'un terme soit fixé, toute loi expérimentale devant avoir un caractère temporaire ;
- il convient ensuite que ce terme soit fixé dans le texte même, c'est-à-dire *ab initio* ;
- il est également nécessaire qu'une évaluation des effets soit prévue ;
- enfin, la pérennisation éventuelle du dispositif doit être subordonnée à l'adoption d'une loi ultérieure<sup>14</sup>.

Nous verrons dans la partie suivante de l'étude que la Constitution belge ne contient pas de dispositions autorisant et encadrant l'expérimentation. Les entités fédérales et fédérées ne peuvent donc agir que dans le domaine de compétences qui leur sont propres. Par ailleurs, en l'absence d'un encadrement juridique du processus d'expérimentation, la question de l'égalité des citoyens devant la loi se pose de manière accrue (voir *infra* 3.1.1.).

### 2.2.2. Le cadre législatif français : la loi du 29 février 2016 et le décret du 27 juillet 2016

La base légale de l'expérimentation TZCLD en France est la loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée. Cette loi temporaire s'inscrit dans le cadre constitutionnel français des lois d'expérimentation. Elle a été adoptée à l'unanimité<sup>15</sup>, et ce au terme de discussions nourries au sein de différentes

---

<sup>12</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, art. 5.

<sup>13</sup> FL. CROUZATIER-DURAND, « Réflexions sur le concept d'expérimentation législative ... », *op. cit.* p. 687.

<sup>14</sup> Voir, en particulier, Cons. const., décision n° 96-383 DC du 6 novembre 1996, Loi relative à l'information et à la consultation des salariés dans les entreprises et les groupes d'entreprises de dimension communautaire, ainsi qu'au développement de la négociation collective ; Cons. const., décision n° 93-333 DC, 21 janvier 1994, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

<sup>15</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2015-2016/20160128.asp#P726260>.

commissions parlementaires<sup>16</sup>. Elle a comme fondement l'article 37-1, et non l'article 72, de la Constitution française (sur ces dispositions, voir *supra* 2.2.1.). En effet, elle ne confère aux collectivités territoriales aucun pouvoir de déroger à la loi<sup>17</sup>. La loi qui fixe le cadre et les principes de l'expérimentation est complétée par le décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016 qui modalise la mise en œuvre de ces principes. Dans les développements qui suivent, nous synthétisons le contenu de ce cadre législatif.

L'expérimentation est prévue pour une durée de 5 ans et ne peut concerner, au maximum, que 10 territoires<sup>18</sup>. Elle a comme objectif la résorption forte du chômage de longue durée en permettant à des demandeurs d'emploi d'être embauchés en contrat à durée indéterminée par des entreprises qui remplissent les conditions de la loi sur l'économie sociale et solidaire et visent à exercer des activités économiques pérennes et non concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire<sup>19</sup>.

Une évaluation du dispositif est prévue, au plus tard 18 mois avant la fin de l'expérimentation, par le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée<sup>20</sup> et, au plus tard 12 mois avant le terme de l'expérimentation, par un Comité scientifique<sup>21</sup>. Cette dernière évaluation doit porter sur les conditions d'une éventuelle généralisation du dispositif. En ce qui concerne l'évaluation, il a été précisé qu'elle doit mesurer les effets de l'expérimentation sur « la situation globale des territoires en matière d'emploi, de qualité de vie, d'inégalités et de développement durable ». Plus particulièrement, l'évaluation

« s'attache à déterminer l'impact de l'expérimentation sur ces différents aspects, en comparant l'évolution constatée sur ces dimensions par rapport à une situation où l'expérimentation n'aurait pas été mise en place. Elle utilise à cette fin tous les instruments d'observation adaptés de nature quantitative ou qualitative. Le comité scientifique procède à une analyse coût-bénéfice de l'expérimentation. Il évalue notamment l'impact, global et territoire par territoire, de l'expérimentation sur les finances publiques. Il porte également une attention particulière à la soutenabilité du financement de l'expérimentation. Il a accès à tous les documents comptables et financiers de gestion du fonds. Il analyse les conditions d'une éventuelle généralisation »<sup>22</sup>.

Le public visé par l'expérimentation est constitué des personnes privées d'emploi depuis un an et domiciliées sur le territoire depuis au moins 6 mois<sup>23</sup>.

---

<sup>16</sup> Assemblée nationale : rapport de M. LAURENT GRANDGUILLAUME, au nom de la commission des affaires sociales, n° 3228 et avis de M. DOMINIQUE POTIER, au nom de la commission des affaires économiques, n° 3220. Sénat : rapport de MME EMERY-DUMAS, au nom de la commission des affaires sociales, n° 266 (2015-2016). Assemblée nationale : rapport de M. LAURENT GRANDGUILLAUME, au nom de la commission mixte paritaire, n° 3466. Sénat : rapport de MME EMERY-DUMAS, au nom de la commission mixte paritaire, n° 354 (2015-2016).

<sup>17</sup> Avis de M. DOMINIQUE POTIER du 17 novembre 2015 sur la proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée, au nom de la commission des affaires économiques, n° 3220, p. 17.

<sup>18</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, art. 1, I.

<sup>19</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, art. 1, I.

<sup>20</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016, art. 1, II.

<sup>21</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016, art. 1, III.

<sup>22</sup> Décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016 relatif à l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, art. 24.

<sup>23</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016, art. 2.

La loi met en place un Fonds d'expérimentation territoriale de lutte contre le chômage de longue durée, qui joue un rôle central dans la mise en œuvre du dispositif<sup>24</sup>.

Ce Fonds est administré par une association dont le Conseil d'administration, particulièrement large, comprend des représentants de différentes autorités publiques, de différents organes consultatifs ainsi que des partenaires sociaux<sup>25</sup>.

Pour la sélection des territoires participant à l'expérimentation, il est prévu que le Fonds élabore le cahier des charges fixant les critères que doivent respecter les collectivités territoriales<sup>26</sup> et que, sur proposition du Fonds, un arrêté ministériel dresse la liste des territoires retenus<sup>27</sup>.

Le Fonds est chargé de financer une partie de la rémunération des personnes embauchées dans le cadre de l'expérimentation<sup>28</sup>. D'après la loi, les entreprises participant au projet doivent relever de l'économie sociale et solidaire (sur la notion d'économie sociale et solidaire en droit français, voir l'encadre ci-dessous)<sup>29</sup>. Le Fonds conclut avec celles-ci des conventions fixant la part de rémunération qu'il prend en charge, l'entreprise devant, pour le surplus, se financer sur les recettes de ses activités.

Le financement versé aux entreprises est qualifié de « contribution au développement de l'emploi » ; il « ne peut pas être cumulé pour une même embauche avec une autre aide à l'insertion ou à l'emploi financée par l'Etat au titre d'un même salarié »<sup>30</sup>. A propos de la fixation du montant de la contribution fixée dans la convention, le décret précise que :

- « le montant de la contribution au développement de l'emploi est fixé en proportion du salaire minimum de croissance. Il ne peut excéder 113 % de son montant brut par heure travaillée, dans la limite de la durée légale hebdomadaire du travail »<sup>31</sup> ;
- « le montant peut être modulé dans la convention (...) par décision (...) du fonds (...) en fonction:
  - 1° des caractéristiques socio-économiques du territoire ;
  - 2° du type d'activités exercées par les personnes embauchées dans le cadre de l'expérimentation ;
  - 3° de la part que prennent les recettes de l'entreprise résultant de la vente de biens et services dans la couverture des charges liées à ces activités »<sup>32</sup>.
- « les conventions entre le fonds et les entreprises ou leurs avenants financiers annuels peuvent prévoir une dégressivité du montant annuel de la contribution au développement de l'emploi pour tenir compte de l'évolution de la situation économique de l'entreprise, appréciée

---

<sup>24</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016, art. 3, I.

<sup>25</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016, art. 3, I. Sur le fonctionnement et les missions de l'association gestionnaire du Fonds, voir les articles 1 à 9 du décret.

<sup>26</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016, art. 3, I.

<sup>27</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016, art. 3, I.

<sup>28</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016, art. 3, I.

<sup>29</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016, art. 3, I. Sur les modalités de conventionnement des entreprises, voir l'article 17 du Décret.

<sup>30</sup> Décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016, art. 10.

<sup>31</sup> Décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016, art. 11.

<sup>32</sup> Décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016, art. 11.

notamment au regard de l'évolution de son chiffre d'affaires, de sa marge brute et de sa masse salariale »<sup>33</sup>.

Le Fonds est alimenté par des dotations de l'Etat et des collectivités territoriales. La philosophie du projet est de faire en sorte que les dépenses en allocations de chômage et aides sociales (RSA et allocation adulte handicapé) ainsi que les dépenses liées à la mise à l'emploi (allocation de solidarité, accompagnement, etc.) soient affectées au financement des emplois au sein des territoires participant à l'expérimentation. L'objectif est que le bénéfice financier des embauches soit supérieur au coût du dispositif<sup>34</sup>. Il a, à cet égard, été précisé que :

« (L)es personnes publiques consacrent des crédits très importants à l'indemnisation du chômage. Le chômage de longue durée induit en effet des dépenses directes (financement des minima sociaux, coût des missions assurées par Pôle Emploi et de la formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi) et indirectes (coût des soins rendus nécessaires par la dégradation de l'état de santé liée au chômage, coût de l'aide sociale à l'enfance lorsque les familles sont fragilisées), ainsi que des manques à gagner en impôts et cotisations sociales. Selon les estimations réalisées par ATD Quart Monde, le coût du chômage de longue durée serait d'au moins 15 000 Euros par personne au chômage et par an. L'idée directrice qui a guidé la rédaction de cette proposition de loi est que ces dépenses improductives pourraient être réorientées vers le financement partiel d'emplois correspondant à des besoins sociaux non ou imparfaitement satisfaits, à la hauteur de leur défaut de rentabilité pour le secteur privé »<sup>35</sup>.

Actuellement, la part de l'intervention de l'Etat correspond à 95 % du salaire minimum de croissance (SMIC)<sup>36</sup> : la référence au coût direct et indirect du chômage de longue durée reste la référence théorique, même si en pratique, la part de l'intervention de l'Etat semble directement liée au coût des embauches.

Le Fonds assure le contrôle de l'exécution des conventions conclues avec les entreprises<sup>37</sup>.

Un Comité local est mis en place pour chaque territoire participant par les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale ou les groupes de collectivités territoriales participant à l'expérimentation. Il est « chargé du pilotage de l'expérimentation et de déterminer les modalités d'accompagnement des (chômeurs) en lien avec les acteurs du service public de l'emploi »<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> Décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016, art. 12.

<sup>34</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016, art. 1, I.

<sup>35</sup> Avis de M. DOMINIQUE POTIER du 17 novembre 2015 sur la proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée, au nom de la commission des affaires économiques, n° 3220, p. 15.

<sup>36</sup> Un arrêté publié le 20 janvier 2019 a fixé la part financée par l'Etat (au titre de la réallocation des coûts et manques à gagner liés à la privation d'emploi) à 95% du SMIC horaire brut pour les personnes embauchées par les entreprises conventionnées avant le 31 décembre 2019 (au lieu de 101% en 2018 et 2017). A ce sujet, voir [https://tezea.fr/wp-content/uploads/2019/04/journalATD-avril2019\\_web.pdf](https://tezea.fr/wp-content/uploads/2019/04/journalATD-avril2019_web.pdf).

<sup>37</sup> Décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016, art. 19.

<sup>38</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016, art. 3, II. Voir également les articles 20 à 22 du Décret.

### Encadré 1. La notion d'économie sociale et solidaire en droit français<sup>39</sup>

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a conféré à l'économie sociale et solidaire une définition législative selon des critères à la fois matériels et formels.

En termes matériels, il définit l'économie sociale et solidaire (ESS) comme « un mode d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine auquel adhèrent des personnes morales de droit privé » remplissant les conditions cumulatives suivantes :

- un but poursuivi autre que le seul partage des bénéfices ;
- une gouvernance démocratique, définie et organisée par les statuts, prévoyant l'information et la participation, dont l'expression n'est pas seulement liée à leur apport en capital ou au montant de leur contribution financière, des associés, des salariés et des parties prenantes aux réalisations de l'entreprise ;
- une gestion respectant un principe d'investissement de la majorité des bénéfices dans le maintien ou le développement de l'activité et celui de la non-distribution des réserves obligatoires constituées.

Sur un plan formel, le même article prévoit que « l'économie sociale et solidaire est composée des activités de production, de transformation, de distribution, d'échange et de consommation de biens ou de services » mises en œuvre :

- par les personnes morales de droit privé constituées sous la forme de coopératives, de mutuelles ou d'unions relevant du code de la mutualité ou de sociétés d'assurance mutuelles relevant du code des assurances, de fondations ou d'associations régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ou, le cas échéant, par le code civil local applicable aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;
- et par les sociétés commerciales qui s'inscrivent dans la définition matérielle de l'ESS, recherchent une utilité sociale et respectent certaines règles relatives à la mise en réserve de leurs bénéfices et à l'amortissement de leur capital.

### 2.3. Conclusions intermédiaires

Cette première partie de l'étude visait à identifier les traits caractéristiques du projet TZCLD et à examiner comment cette expérience avait été mise en œuvre sur le plan juridique en France.

Il ressort de notre examen que l'expérience TZCLD se caractérise par les sept traits caractéristiques suivants, qui permettent de la distinguer des mesures classiques de lutte contre le chômage de longue durée :

- une dynamique territoriale,

---

<sup>39</sup> Encadré extrait de l'Avis de M. DOMINIQUE POTIER du 17 novembre 2015 sur la proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée, au nom de la commission des affaires économiques, n° 3220, p. 17.

- un projet centré sur la qualité de l'emploi,
- un projet ouvert et accessible à tous les chômeurs de longue durée,
- une démarche volontaire dans le chef des chômeurs de longue durée,
- une logique de réaffectation des dépenses,
- le développement d'activités répondant à des besoins du territoire,
- une logique d'expérimentation démocratique.

La mise en œuvre d'une expérience TZCLD doit être portée par les acteurs, garants de l'esprit du projet. Il s'agit d'une part du comité local pour l'emploi qui réunit les acteurs locaux et est chargé de monter et de piloter le projet TZCLD sur le territoire. Il s'agit d'autre part de 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.

En France, l'expérience TZCLD a été mise en œuvre dans le cadre du droit constitutionnel à l'expérimentation législative et constitutionnelle, qui prévoit la possibilité d'adopter une loi qui s'applique pendant une période temporaire à un échantillon de personnes, de manière à pouvoir en tester les effets avant de généraliser son application. Nous avons également vu que les EBE doivent souscrire aux conditions de la loi française sur l'économie sociale et solidaire, ce qui garantit, sur le plan matériel, que l'EBE poursuive un autre but qu'un but lucratif et qu'elle se caractérise par une gouvernance démocratique impliquant les travailleurs. Sur le plan formel, l'EBE doit opter pour une des formes juridiques listées par la loi. Sur ces deux plans (lois d'expérimentation, économie sociale et solidaire), l'opérationnalisation juridique de l'expérience TZCLD est liée au contexte institutionnel et juridique français et il conviendra de trouver des solutions propres au contexte belge. Parmi les grandes options prises en France, il faut encore relever qu'un Fonds d'expérimentation a été mis en place afin de concrétiser la logique de réaffectation des dépenses qui sous-tend l'expérience TZCLD.

Les deux parties suivantes sont consacrées à l'importation du dispositif en Belgique. A chaque fois que l'opérationnalisation juridique devra être adaptée parce que le contexte institutionnel et juridique se distinguera du contexte français tel que décrit dans cette première partie, nous serons attentifs à opter pour la solution juridique qui permettra de garantir le respect de la philosophie et des caractéristiques de l'expérience TZCLD également identifiées dans cette première partie.

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

La seconde partie de l'étude vise à identifier les différents scénarios possibles d'institutionnalisation d'une expérience TZCLD au niveau de la Wallonie, plus précisément au sein du bassin de Charleroi Sud-Hainaut. Autrement dit, il s'agit de clarifier les alternatives qui s'offrent aux porteurs du projet - l'IBEFE Hainaut Sud et la Commission capital humain - pour assurer le financement de l'expérience et sa mise en œuvre, tout en tenant compte des contraintes institutionnelles belges.

A titre préliminaire, nous examinons l'impact de l'absence de mécanisme constitutionnel autorisant les lois dites d'expérimentation sur la mise en œuvre en Belgique d'une expérience-pilote limitée à quelques territoires (3.1.). Nous procédons ensuite en deux temps. Nous rappelons d'abord les règles de répartition de compétences au sein de l'Etat fédéral belge, de manière à pouvoir identifier le ou les niveau(x) de pouvoir compétent(s) pour soutenir une expérimentation TZCLD dans la région de Charleroi (3.2.). Nous présentons ensuite les deux scénarios institutionnels qui se dégagent pour importer le dispositif français en Wallonie (3.3. et 3.4.).

#### 3.1. Question préliminaire : la possibilité d'expérimenter en l'absence d'encadrement constitutionnel

En toute hypothèse, et en l'absence de disposition constitutionnelle l'autorisant expressément, l'expérimentation ne permet pas de déroger aux règles de répartition de compétences : elle ne peut conduire à ce qu'une entité exerce les compétences d'une autre entité (à ce sujet, voir *supra* 2.2.1.). Mais même si une entité agit dans le champ de ses compétences, on peut se demander si, en l'absence d'encadrement constitutionnel des lois d'expérimentation comme c'est le cas en France, cette entité est autorisée à légiférer au bénéfice exclusif d'une portion de la population (logique de l'expérimentation), sans violer le principe d'égalité des citoyens devant la loi consacré aux articles 10 et 11 de la Constitution. On relève, à cet égard, que la Cour constitutionnelle belge n'a pas encore été amenée à se prononcer sur la conformité des lois d'expérimentation avec le principe d'égalité.

Dans le cadre de l'expérience TZCLD, la question se pose de la manière suivante : les communes situées en-dehors des territoires d'expérimentation ou les chômeurs de longue durée domiciliés en-dehors de ces territoires pourraient-ils évoquer une différence de traitement contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination découlant de ce que l'expérimentation ne leur est pas accessible ?

Si la Cour constitutionnelle n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur ce type de questions, le législateur a pourtant déjà mené certaines expérimentations. Ainsi, une possibilité d'expérimentation limitée à certaines entreprises, professions ou catégories de professions est prévue par l'article 6bis des lois coordonnées relatives à la prévention des maladies professionnelles. A l'initiative de la Ministre de la santé et en application de cette disposition, ont récemment été mis sur pied des projets-pilotes de prévention du *burn-out*

dans deux secteurs d'activités<sup>40</sup>. Dans son avis précédant l'arrêté royal relatif à cette expérimentation, le Conseil d'Etat n'a pas formulé d'observation en lien avec le principe d'égalité<sup>41</sup>.

Au vu du caractère exceptionnel et temporaire de l'expérimentation législative, sa conformité avec le principe d'égalité nous semble pouvoir être défendue. Afin d'accroître la sécurité juridique des territoires se lançant dans l'expérimentation TZCLD, nous préconisons toutefois de respecter des conditions comparables à celles énoncées par le Conseil constitutionnel français. Comme indiqué précédemment (voir *supra* 2.2.1.), pour assurer le respect du principe d'égalité, ce Conseil estime nécessaire :

- que l'expérience soit temporaire et qu'un terme soit fixé dans l'instrument législatif qui la met en place ;
- qu'une évaluation des effets de l'expérience soit organisée dans cet instrument législatif ;
- que l'extension ou la généralisation du dispositif au terme de l'expérimentation ne soit pas automatique et soit subordonnée à l'adoption d'un texte législatif ultérieur.

Ces conditions, qui visent à préserver le caractère exceptionnel des lois d'expérimentation, présentent une certaine analogie avec les conditions qui, notamment en droit de l'Union européenne, permettent de valider les actions et les discriminations positives<sup>42</sup>. Dans la mesure où une expérimentation territoriale pourrait être qualifiée d'action positive destinée à rencontrer le chômage de longue durée massivement présent sur certains territoires, il ne paraît pas inutile d'évoquer les conditions de régularité d'une telle mesure.

Les discriminations et les actions positives sont généralement envisagées avec méfiance et défaveur. Elles ne sont validées que moyennant le respect de conditions strictes : il doit exister une inégalité manifeste ; la disparition de cette inégalité doit être désignée comme un objectif à promouvoir ; la mesure d'action positive doit être de nature temporaire, étant de nature à disparaître dès que l'objectif visé est atteint ; la mesure d'action positive ne doit pas restreindre inutilement les droits d'autrui<sup>43</sup>. On retrouve ainsi l'idée d'une mesure

---

<sup>40</sup> Arrêté royal du 7 février 2018 déterminant les conditions d'un projet pilote visant la prévention du *burn-out* en relation avec le travail. Les secteurs concernés sont le secteur des services financiers, hors assurance et caisses de retraite, et le secteur des activités hospitalières et de l'hébergement médicalisé.

<sup>41</sup> C.E. avis n° 62.737/1 du 25 janvier 2018 sur un projet d'arrêté royal déterminant les conditions d'un projet pilote visant la prévention du *burn-out* en relation avec le travail.

<sup>42</sup> M. MINE, *Droit des discriminations dans l'emploi et le travail*, Bruxelles, Larcier, Paradigme, 2016, p. 118-128 ; voir aussi T.F.U.E., art. 157, § 4 : « Pour assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle ».

<sup>43</sup> Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, art. 10, § 2 ; Cour const., arrêt n° 145/2015, 22 octobre 2015, B.10.1. ; Cour const., arrêt n° 40/2009, 11 mars 2009. Voir aussi la Convention de l'O.I.T. n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession) de 1958, art. 5, § 2 : « Tout Membre peut, après consultation, là où elles existent, des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, définir comme non discriminatoires toutes autres mesures spéciales destinées à tenir compte des besoins particuliers de personnes à l'égard desquelles une protection ou une assistance spéciale est, d'une façon générale, reconnue nécessaire pour des raisons telles que le sexe, l'âge, l'invalidité, les charges de famille ou le niveau social ou culturel ».

exceptionnelle (liée à un objectif précis), temporaire et qui doit rester dans les limites de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.

Sur un plan formel, il faudra veiller à ce que l'instrument législatif organisant l'expérimentation précise :

- l'objectif poursuivi par l'expérience,
- le niveau du chômage de longue durée ayant justifié, ou devant ultérieurement justifier, la sélection des territoires participant à l'expérience,
- la durée de l'expérience,
- ainsi que ses modalités d'évaluation.

### 3.2. L'expérience TZCLD et la répartition des compétences au sein de l'Etat belge

Afin de pouvoir identifier les scénarios institutionnels juridiquement admissibles, nous rappelons d'abord les règles générales guidant la répartition des compétences au sein de l'Etat fédéral belge (3.2.1.). Nous vérifions ensuite si l'expérimentation TZCLD peut être rattachée à des compétences régionales (3.2.2.) et/ou fédérales (3.2.3.).

#### 3.2.1. Les règles générales de répartition des compétences dans l'Etat fédéral belge

L'expérimentation TZCLD est appelée à se déployer dans un contexte institutionnel distinct de celui de l'Etat français : l'Etat belge est un Etat fédéral et il implique dès lors d'avoir égard aux règles de répartition de compétences. Dans ce point, nous exposons 5 principes qui gouvernent le système de répartition des compétences en Belgique et qui doivent diriger notre analyse des scénarios institutionnels.

Premièrement, dans un Etat fédéral, pour qu'une entité puisse mener une politique, elle doit pouvoir la rattacher à une de ses compétences<sup>44</sup>.

Deuxièmement, dans le système fédéral belge, les compétences sont en principe des compétences exclusives : « chaque matière ne relève de la compétence que d'un seul législateur, et cela non seulement sur le plan matériel, mais également sur le plan territorial. Il n'existe pas de compétences concurrentes »<sup>45</sup>. Ainsi, sur un territoire donné, toute matière ne relève que d'un seul législateur. Cela signifie qu'une fois entre les mains des régions, les compétences transférées n'ont plus vocation à être exercées par l'Etat fédéral<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Constitution, art. 33, alinéa 2.

<sup>45</sup> M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge : regards sur un système institutionnel paradoxal*, Larcier, 2005, p. 918-919, n° 787.

<sup>46</sup> Pour illustrer cette conséquence, on peut se référer aux travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014. A propos d'un programme de réductions de cotisations sociales pour des agents de prévention et de sécurité resté fédéral au motif que ce programme est lié à la compétence fédérale en matière de sécurité, il a été précisé que l'autorité fédérale pourra après le transfert continuer à subventionner ces agents, mais pas par une réduction ONSS ni par une mesure d'activation de l'allocation de chômage car ces mesures sont devenues l'apanage des régions (voir *Doc. Parl., Sénat*, 5-2232/1, p. 123).

Troisièmement, la Constitution belge ne prévoit pas la possibilité de déroger au principe d'exclusivité dans le cadre d'expérimentations. Il n'existe en effet pas de mécanisme constitutionnel autorisant, sous certaines conditions, l'expérimentation, que ce soit sans ou avec extension de compétences.

Quatrièmement, une compétence transférée est, en principe, une compétence financée en ce sens que le transfert de compétences implique le transfert des moyens financiers et de la responsabilité financière pour la matière transférée.

Cinquièmement, un accord de coopération entre différentes entités, comme par exemple entre l'Etat fédéral et une ou plusieurs régions, est possible de manière à réaliser des projets communs. Dans certains cas, la coopération est indispensable en raison de l'imbrication des compétences<sup>47</sup>. En toute hypothèse, les entités qui participent à l'adoption d'un accord de coopération ne peuvent le faire que dans le cadre d'une compétence qui leur est propre : il faut qu'au départ, tous les signataires aient des compétences spécifiques à exercer dans le domaine en cause<sup>48</sup>. L'accord de coopération doit, en d'autres termes, pouvoir être rattaché aux compétences de chacune des parties signataires, la conclusion d'un accord de coopération ne pouvant entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétences<sup>49</sup>. La règle qui interdit à toute collectivité, fédérale ou fédérée, de signer un accord de coopération dont l'objet est étranger à ses compétences est de rang constitutionnel<sup>50</sup>. Selon le cas, le respect de ce principe est contrôlé par la Cour constitutionnelle ou par le Conseil d'Etat<sup>51</sup>.

Il ressort de cet aperçu des règles de répartition de compétences dans l'Etat fédéral belge que pour qu'une entité puisse participer à la mise en œuvre d'un projet TZCLD en Belgique, il

---

<sup>47</sup> M. UYTENDAELE, *Précis...*, op. cit., p. 918-919, n° 787. Cet auteur donne quelques exemples de « zones de compétences concurrentes », p. 945-947, n° 824. Dans certains cas, les compétences sont à ce point « imbriquées » que la conclusion d'un accord de coopération entre l'Etat fédéral et les entités fédérées est indispensable au point d'être imposé par la Cour constitutionnelle (voir par exemple : Cour const., 14 juillet 2004, arrêt n° 132/2004). Ces hypothèses restent peu fréquentes et ne remettent pas en cause le principe de l'exclusivité des compétences.

<sup>48</sup> J. POIRIER, « La coopération à Bruxelles : la dimension fédérale-régionale », in *Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme belge au 21ème siècle*, sous la dir. de H. DUMONT, P. CATTOIR, PH. DE BRUYCKER, H. TULKENS, E. WITTE, Larcier, 2002, p. 517.

<sup>49</sup> Conseil d'Etat, avis n° 34.403/2 portant sur un avant-projet de décret portant assentiment à l'avenant du 4 juin 2003 modifiant l'accord de coopération conclu le 20 février 1995 par la Commission communautaire française, la Communauté française et la Région wallonne, relatif à la Formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises et la tutelle de l'Institut de formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises, *Doc. Parl.*, Parl. W., 2002-2003, n° 523/1, p. 43, citant C.A., arrêt n° 17/94 du 3 mars 1994 ainsi que l'avis 24.479/V.R., donné le 24 octobre 1995, sur un avant-projet de décret « portant approbation de l'accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages » (Doc. C.R.W. 162 (1995- 1996) - N° 1).

<sup>50</sup> J.-TH. DEBRY, « Le contrôle de conformité des accords de coopération avec la répartition des compétences », *C.D.P.K.*, 2005/4, p. 820.

<sup>51</sup> Si l'accord doit faire l'objet d'un assentiment législatif, le respect des règles répartitrices de compétences est susceptible d'être contrôlé par la Cour constitutionnelle, J.-TH. DEBRY, « Le contrôle... », op. cit., p. 827. Lorsque l'accord ne nécessite pas d'assentiment législatif, le Conseil d'Etat peut annuler l'accord qui ne respecte pas la répartition de compétence : voir C.E., arrêt n° 227.088, 10 avril 2014, ainsi que le Rapport de Madame l'Auditrice, CL. MERTES, « Le recours dirigé contre un accord de coopération contenant des règles de nature statutaire est-il recevable », *Administration publique*, 2014, p. 666-671. Voir aussi C.E., n° 137.262 du 18 novembre 2004, annulation d'une décision prise par une Commission créée par un accord de coopération méconnaissant la répartition des compétences.

faut notamment qu'elle puisse rattacher ce dispositif à une de ses compétences. Dans les deux sections suivantes, nous identifions dès lors les compétences régionales et fédérales auxquelles le projet TZCLD tel que nous l'avons caractérisé dans la première partie de l'étude (2.1.) pourrait être rattaché.

### 3.2.2. Identifier les compétences régionales en lien avec le projet TZCLD

La sixième réforme de l'Etat a été l'occasion d'approfondir de manière significative les compétences régionales en matière d'emploi<sup>52</sup>. Même si la sécurité sociale et le droit du travail demeurent des compétences fédérales<sup>53</sup>, les compétences régionales en matière d'emploi ont été sensiblement élargies. Elles sont énumérées à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980, telle que modifiée par la loi spéciale du 6 janvier 2014.

La loi spéciale de financement des communautés et des régions telle que modifiée par la loi spéciale du 6 janvier 2014 a prévu une « dotation emploi » d'un montant global d'un peu moins de 4 milliards d'euros ainsi que les modalités de répartition de cette dotation entre les régions<sup>54</sup>. Cette dotation est destinée à assurer le financement des nouvelles compétences régionales en matière d'emploi, mais aussi de celles qui avaient déjà été transférées.

Le projet TZCLD apparaît, à tout le moins *prima facie*, susceptible d'être rattaché à plusieurs de ces compétences régionales<sup>55</sup>. Il s'agit des compétences suivantes :

- l'activation des allocations de chômage, du revenu d'intégration et de l'aide sociale financière<sup>56</sup>,
- la remise à l'emploi des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires de l'intégration sociale ou de l'aide sociale, en ce compris dans le cadre de l'économie sociale<sup>57</sup>,

---

<sup>52</sup> D. DUMONT, « L'emploi et la formation professionnelle après la sixième réforme de l'Etat : quelles perspectives (en particulier à Bruxelles) ? », *RBSS*, 2015/2, p. 307-409.

<sup>53</sup> Loi spéciale de réformes institutionnelles, art. 6, § 1<sup>er</sup>, VI, al. 5, 12°.

<sup>54</sup> Loi spéciale du 19 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, art. 35*nonies* tel qu'introduit par la loi spéciale du 6 janvier 2014, art. 31: « (c)et article insère (...) un article 35*nonies*. Ce dernier prévoit le transfert aux régions de moyens relatifs à leurs nouvelles compétences en matière de politique de l'emploi » (*Doc. parl.*, Ch., 53-2974/001, p. 39).

<sup>55</sup> Les autres compétences régionales décrites à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980, sont les compétences en matière de placement (1°, mission assumée par le FOREM), d'occupation de main-d'œuvre étrangère (3°, 4°), de contrôle de la disponibilité active et passive des chômeurs (5°, voir *infra*, 3.1.1.), d'octroi des dispenses à l'obligation de disponibilité des chômeurs pour suivre une formation (6°), de titres services (8°), d'occupation des travailleurs âgés (9°), de congé-éducation payé (10°), d'agences locales pour l'emploi (11°), d'outplacement (12°), de conditions dans lesquelles il peut être fait usage du travail intérimaire dans le cadre des trajets de mise au travail (13°).

<sup>56</sup> Plus précisément, « l'activation des allocations octroyées par l'assurance-chômage ou de l'aide sociale financière, en cas de reprise de travail, avec maintien d'une allocation qui est déduite du salaire par l'employeur (...) » ainsi que « l'octroi de primes aux chômeurs indemnisés qui reprennent le travail ou qui ont suivi une formation professionnelle » et « l'octroi de primes aux employeurs et aux élèves dans le cadre de systèmes de formation en alternance » (art. 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 7° de la loi spéciale).

<sup>57</sup> Plus précisément, « les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés, en ce compris en matière d'économie sociale, à l'exclusion des programmes de remise au travail dans les administrations et services de l'autorité fédérale (...) » (voir art. 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 2° de la loi spéciale) et la mise au travail des personnes qui bénéficient du droit à l'intégration sociale ou du droit à l'aide sociale financière (voir art. 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 2°/1 de la loi spéciale).

- et la réduction de cotisations sociales pour des groupes-cibles, en ce compris les chômeurs de longue durée, et le secteur de l'économie sociale<sup>58</sup>.

Nous précisons le contour de ces compétences dans les points qui suivent afin de clarifier si le projet TZCLD entre dans leur périmètre respectif.

#### *a) L'activation des allocations sociales*

Depuis la sixième réforme de l'Etat, les régions sont compétentes pour l'activation des allocations de chômage et l'activation du revenu d'intégration et de l'aide sociale financière.

Telle qu'elle s'est développée au départ dans le cadre de dispositifs fédéraux, l'activation des allocations implique qu'en cas de reprise de travail, les chômeurs visés par ces dispositifs conservent une partie de leur allocation qui est déduite du salaire dû par l'employeur. Il s'agit donc d'une « subvention à l'emploi »<sup>59</sup>. Les régions sont devenues compétentes tant pour la modification ou la suppression des mesures d'activation déjà existantes que pour la mise en place de nouvelles mesures<sup>60</sup>.

La Région wallonne a exercé sa compétence en la matière en adoptant le décret du 2 février 2017<sup>61</sup>. Une allocation de travail est prévue de manière temporaire et dégressive en cas d'engagement de jeunes demandeurs d'emploi ou de demandeurs d'emploi de longue durée.

Dans le premier cas, pour avoir droit à une allocation de travail, il faut, selon l'article 3 du décret, que le demandeur d'emploi satisfasse aux conditions suivantes :

1. être un jeune demandeur d'emploi, c'est-à-dire être « un demandeur d'emploi inoccupé qui n'a pas atteint l'âge de 25 ans » ;
2. être peu qualifié, c'est-à-dire ne pas posséder « de certificat ou diplôme de l'enseignement secondaire supérieur, ou de certificat ou diplôme équivalent » ou être moyennement qualifié, c'est-à-dire posséder « au maximum, un diplôme ou un certificat de l'enseignement secondaire supérieur, ou de certificat ou diplôme équivalent » et, dans ce dernier cas, être inoccupé depuis au moins six mois ;
3. avoir sa résidence principale sur le territoire de la région de langue française.

L'allocation de travail est égale à 500 euros par mois, pendant deux ans, et est ensuite de 250 euros entre le 25<sup>ème</sup> et le 30<sup>ème</sup> mois et puis de 125 euros entre le 31<sup>ème</sup> et le 36<sup>ème</sup> mois. Une proratisation partielle est prévue en cas de temps partiel.

---

<sup>58</sup> Plus précisément, « les réductions de cotisations patronales de sécurité sociale qui sont établies en fonction des caractéristiques propres des travailleurs » ainsi que les réductions « pour le secteur de l'économie sociale » (art. 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 7<sup>o</sup> de la loi spéciale).

<sup>59</sup> Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. Parl., S.*, 5-2232/1, 2012-2013, p. 123.

<sup>60</sup> Même si, en pratique, l'ONEM et le SPP Intégration sociale restent les « opérateurs techniques » de l'activation : l'ONEM verse les « allocations de travail » aux chômeurs et le SPP verse aux CPAS l'aide sociale « activée » (c'est-à-dire les subventions pour les contrats 'article 60, §7' pris en charge par le CPAS) : néanmoins, ces versements ne sont pas faits pour compte de l'Etat fédéral mais sont imputés sur le budget de la Région concernée.

<sup>61</sup> Décret du 2 février 2017 relatif aux aides à l'emploi à destination des groupes-cibles, *M.B.*, 16 mars 2017.

Dans le second cas, l'article 4 du décret précise que l'allocation de travail est accordée s'il est satisfait aux conditions suivantes la veille de la date de l'entrée en service :

1. être un demandeur d'emploi de longue durée, c'est-à-dire être « demandeur d'emploi inoccupé depuis plus de douze mois » ;
2. avoir sa résidence principale sur le territoire de la région de langue française.

L'allocation de travail est égale à 500 euros par mois, pendant 12 mois, et est ensuite de 250 euros entre le 13<sup>ème</sup> et le 18<sup>ème</sup> mois et puis de 125 euros entre le 19<sup>ème</sup> et le 24<sup>ème</sup> mois. Une proratisation partielle est prévue en cas de temps partiel.

Ces allocations peuvent être cumulées avec des réductions de cotisations sociales (voir, *infra*, c). Ces aides sont néanmoins globalement insuffisantes pour assurer le financement d'un projet tel que TZCLD : la faible rentabilité économique des activités ne permettrait pas, dans un premier temps en tout cas, de prendre en charge le coût salarial additionnel.

D'autres mécanismes d'activation des allocations sociales, auxquels la Région wallonne n'a pas encore apporté de modification depuis la régionalisation de cette compétence, peuvent être signalés. On citera, en particulier, l'allocation de réinsertion dans l'économie sociale (SINE) qui concerne les « chômeurs très difficiles à placer »<sup>62</sup>. Il s'agit d'un mode spécifique d'activation des allocations de chômage ou du revenu d'intégration versés depuis au moins six mois ou un an, selon que les bénéficiaires sont âgés de plus ou de moins de 45 ans. Les bénéficiaires ne peuvent être en possession d'un diplôme ou d'un certificat de l'enseignement secondaire supérieur. L'allocation de travail est de 500 euros par mois en cas d'occupation à temps plein. Elle est partiellement proratisée en cas d'occupation à temps partiel<sup>63</sup>. Comme dans le cas des dispositifs précédents, le montant activé, tel qu'il est actuellement fixé, ne permet pas d'assurer le financement d'un projet tel que TZCLD.

En conclusion, l'examen de la compétence en matière d'activation des allocations sociales permet d'opérer une triple constatation :

1. Le projet TZCLD cadre globalement avec la philosophie de l'activation des allocations sociales puisqu'il est sous-tendu par une logique de réaffectation des allocations sociales.

---

<sup>62</sup> Arrêté-loi du 28 décembre 1944, art. 7, § 1<sup>er</sup>, al. 3, *m*, et arrêté royal du 3 mai 1999 portant exécution de l'article 7, alinéa 3, *m*, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, Pour plus d'informations sur ce dispositif, voir : [www.onem.be/fr/employeurs/emploi/sine](http://www.onem.be/fr/employeurs/emploi/sine) et [http://economie.wallonie.be/Dvlp\\_Economique/Economie\\_sociale/transfert/SINE.html](http://economie.wallonie.be/Dvlp_Economique/Economie_sociale/transfert/SINE.html).

<sup>63</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, Art. 131quinquies : « § 1er. Le travailleur visé à l'article 4 de l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant exécution de l'article 7, § 1er, alinéa 3, *m*, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs relatif à la réinsertion des chômeurs très difficiles à placer, a droit à une allocation de réinsertion de maximum 500 EUR par mois calendrier, si ce travailleur est occupé à temps plein.

Si le travailleur n'est pas occupé à temps plein, le montant maximal de l'allocation de réinsertion mensuelle est obtenu en multipliant 750 EUR par la fraction d'occupation hebdomadaire de l'occupation à temps partiel contractuellement prévue. Le résultat de cette formule est plafonné à 500 EUR.

Le montant de l'allocation de réinsertion est cependant limité au salaire net auquel le travailleur a droit pour le mois calendrier concerné.

§ 2. Le travailleur visé à l'article 4bis de l'arrêté royal précité du 3 mai 1999, a droit à une allocation de réinsertion complémentaire de 245,59 EUR par mois calendrier ».

2. Les montants prévus dans le cadre des mécanismes existants sont insuffisants, et ce même si on tient compte des réductions de cotisations sociales dont pourrait bénéficier l'EBE.
3. La Région wallonne est toutefois compétente pour créer de nouvelles formes d'activation des allocations sociales : elle pourrait donc se fonder sur cette compétence pour encadrer et financer une expérimentation TZCLD en Wallonie.

*b) La remise à l'emploi des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires de l'intégration sociale ou de l'aide sociale*

La remise au travail des demandeurs d'emploi est une compétence régionale depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1989. Cette compétence est proche de celle examinée au point précédent, sous la seule réserve théorique que la remise au travail n'implique pas nécessairement l'activation d'une allocation sociale et peut donc concerner des demandeurs d'emploi non indemnisés<sup>64</sup>.

A l'origine, la remise à l'emploi concernait surtout le secteur public (local) et le transfert des programmes de subventionnement des agents contractuels subventionnés (ACS). En Région wallonne, ces programmes sont devenus les programmes APE (aides à la promotion de l'emploi). Comme cela a été précisé à l'occasion du transfert, les régions sont en effet compétentes non seulement pour gérer les programmes existants mais aussi pour créer de nouveaux programmes de remise au travail et y placer des chômeurs<sup>65</sup>.

A l'origine, il était prévu que, pour chaque chômeur complet indemnisé occupé sous contrat de travail dans le cadre d'un programme de remise au travail, l'autorité fédérale verserait une intervention financière correspondant au montant d'une allocation de chômage<sup>66</sup>. Actuellement le financement ne se fait plus « par tête », c'est-à-dire par demandeur d'emploi mis au travail, mais rentre dans la dotation globale couvrant l'ensemble des compétences en matière d'emploi.

Avec la sixième réforme de l'Etat, la compétence de remise au travail des bénéficiaires du revenu d'intégration ou de l'aide sociale à charge du CPAS est également tombée dans l'escarcelle des régions. Comme le rappelle Daniel Dumont, « la mise au travail des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale ou de l'aide sociale équivalente était demeurée dans le giron de l'Etat fédéral, au titre de la compétence de celui-ci en matière de définition des missions des CPAS. La sixième réforme de l'Etat l'a fait basculer du côté de la politique de

---

<sup>64</sup> Le rapprochement entre les deux compétences est actuellement d'autant plus net que les mesures d'activation prévues par le décret wallon du 2 février 2017 sont accessibles à certains demandeurs d'emploi inscrits en cette qualité auprès du FOREM et ne sont pas réservées aux personnes qui bénéficient effectivement d'une allocation.

<sup>65</sup> Projet de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *Doc. Parl.*, Ch., n° 561/1, sess. 1988-1989, p. 19. En pratique, seul le placement des demandeurs d'emploi au sein des institutions fédérales échappe à la compétence régionale.

<sup>66</sup> Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, art. 35 : « Pour chaque demandeur d'emploi inoccupé, placé, dans le cadre d'un contrat de travail, dans un programme de remise au travail, l'autorité fédérale octroie une intervention financière dont le montant fixé par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres correspond à une indemnité de chômage. (...) ». Cette disposition a été abrogée par l'article 24 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences.

l'emploi, et donc hors de la sécurité sociale fédérale »<sup>67</sup>. En pratique, les régions sont donc actuellement compétentes pour modifier les dispositifs repris aux articles 60, § 7, et 61 de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'action sociale et pour concevoir d'autres dispositifs similaires.

L'article 60, § 7, permet au CPAS de fournir une aide sociale sous la forme d'un emploi, en étant lui-même l'employeur. Si, à l'origine, l'objectif était de permettre au bénéficiaire de rouvrir des droits à la sécurité sociale, raison pour laquelle la durée de l'emploi correspondait à la durée du stage permettant d'ouvrir le droit aux allocations de chômage, depuis 1999, le dispositif poursuit un objectif d'insertion socio-professionnelle en cherchant à améliorer « l'expérience professionnelle de l'intéressé »<sup>68</sup>. Dans le cadre de l'article 60, § 7, le CPAS peut mettre le travailleur à disposition d'un utilisateur<sup>69</sup>. Il reste alors l'employeur juridique. L'article 61 de la loi autorise les CPAS à faire appel à des employeurs extérieurs afin qu'ils engagent des bénéficiaires de l'intégration sociale ou de l'aide sociale, avec l'aide du centre.

L'intérêt des articles 60, § 7, et 61 réside dans la prise en charge d'une partie de la rémunération sous la forme d'une subvention à charge, initialement, de l'Etat fédéral et, actuellement, des régions<sup>70</sup>. Le bénéficiaire doit continuer à répondre aux conditions d'octroi de l'aide sociale financière ou de l'intégration sociale.

Enfin, la loi spéciale du 6 janvier 2014 a organisé le transfert aux régions des programmes de mise à l'emploi dans le cadre de l'économie sociale. Le Parlement wallon a déjà fait usage de cette nouvelle compétence<sup>71</sup>.

En conclusion, l'examen de la compétence en matière de programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi permet d'opérer une triple constatation :

1. Les régions disposent d'une large latitude pour organiser des programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi, que ces derniers soient ou non bénéficiaires d'allocations de chômage ou d'une prestation à charge d'un CPAS.
2. Financièrement, ces programmes régionaux sont imputés sur la dotation emploi de l'entité régionale concernée.

---

<sup>67</sup> D. DUMONT, « L'emploi et la formation professionnelle... », *op. cit.* p. 377.

<sup>68</sup> Loi du 24 décembre 1999 portant des dispositions sociales et diverses, *M.B.*, 31 décembre 1999, 3ème éd., qui a réécrit les articles 60, § 7, et 61 de la loi organique du 8 juillet 1976. Pour un commentaire de cette réécriture, voy. D. SIMOENS, N. DEBAST, « Bestaansminimum in maatschappelijke dienstverlening », in J. PUT ET D. SIMOENS (éds.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 1996-2001*, Bruges, Die Keure, 2001, p. 1191-1197.

<sup>69</sup> L'article 60, § 7, déroge à l'interdiction de principe de la mise à disposition de personnel portée par l'article 31 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à disposition d'utilisateurs. Dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014, il a été précisé que « les régions ne sont pas compétentes pour introduire de nouvelles dérogations aux dispositions de l'article 31 de la loi du 24 juillet 1987 (...), qui relèvent du droit du travail resté fédéral » (Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. Parl., S.*, 5-2232/1, 2012-2013, p. 108).

<sup>70</sup> Comme cela a été précisé lors de la réunion du Comité d'accompagnement scientifique du 25 mars 2019, le SPP Intégration sociale reste « l'opérateur technique » ce qui veut dire qu'il est en charge de verser les subventions aux CPAS. Ces versements ne s'imputent plus sur le budget fédéral mais sur les moyens mis à disposition de la région concernée.

<sup>71</sup> Décret du 20 octobre 2016 relatif à l'agrément des initiatives d'économie sociale et à l'agrément et au subventionnement des entreprises d'insertion ainsi que l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mai 2017 portant exécution de ce décret.

3. Dans le cadre de l'exercice de cette compétence, les régions peuvent organiser une expérience TZCLD puisque ce dispositif, tout en se distinguant des programmes existants, consiste bien en une remise à l'emploi.

*c) Les réductions de cotisations patronales*

La compétence en matière de réductions de cotisations sociales est plus éloignée de ce qui est au cœur du projet TZCLD. Nous l'abordons tout de même car il ne paraît pas exclu que l'engagement des demandeurs d'emploi puisse donner lieu à une réduction de cotisations de sécurité sociale en faveur de l'EBE.

Depuis la sixième réforme de l'Etat, cette compétence est partagée entre l'échelon fédéral et l'échelon régional. Les régions peuvent octroyer des réductions de cotisations patronales pour des groupes-cibles, c'est-à-dire « en fonction de caractéristiques propres aux travailleurs », alors que l'Etat fédéral reste compétent pour les réductions générales de charges applicables à l'ensemble des employeurs (réductions structurelles)<sup>72</sup>. L'Etat fédéral demeure également, en principe, compétent pour les réductions de cotisations patronales, « établies en fonction des caractéristiques de l'employeur ou en fonction d'un secteur d'activités »<sup>73</sup>.

La logique des réductions destinées aux groupes-cibles est la suivante : « elles constituent des mesures visant à compenser le désavantage d'un groupe sur le marché du travail d'une région causé par les caractéristiques de ce même groupe, comme par exemple un niveau de formation insuffisant ou inadapté en fonction du marché du travail, de l'âge, une situation familiale, une inexpérience professionnelle, un décrochage trop long du monde de l'emploi (chômage de longue durée ou intégration sociale) ou une restructuration »<sup>74</sup>.

En pratique, les régions sont compétentes pour la modification des réductions groupes-cibles qui existaient déjà au moment du transfert, comme la réduction pour les demandeurs d'emploi de longue durée<sup>75</sup>, pour les « jeunes défavorisés »<sup>76</sup> ou pour les bénéficiaires « du droit à l'intégration sociale ou du droit à l'aide sociale financière pour l'emploi par l'intermédiaire de centres publics d'aide sociale »<sup>77</sup>. Elles sont aussi compétentes pour

---

<sup>72</sup> Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. Parl.*, S., 5-2232/1, 2012-2013, p. 117.

<sup>73</sup> Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. Parl.*, S., 5-2232/1, 2012-2013, p. 120.

<sup>74</sup> Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. Parl.*, S., 5-2232/1, 2012-2013, p. 117-118.

<sup>75</sup> Voir la réduction globale pour les demandeurs d'emploi de longue durée, la réduction dans le cadre de programmes de transition professionnelle et la réduction en faveur de l'économie sociale d'insertion (SINE). Articles 340 à 341*bis* de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 et articles 7 à 14*bis* de l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du chapitre 7 du titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réduction de cotisations de sécurité sociale.

<sup>76</sup> Arrêté royal n° 499 du 31 décembre 1986 portant réglementation de la sécurité sociale de certains jeunes défavorisés, à l'exception des articles 3 et 4*bis*.

<sup>77</sup> Voir l'article 33, § 1<sup>er</sup> à § 4 et article 34 de la loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi et l'arrêté royal du 2 avril 1998 portant exécution de l'article 33 de la loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi.

l'introduction de nouvelles réductions groupes-cibles<sup>78</sup>. Pour l'application des réductions groupes-cibles, les régions donnent instruction à l'ONSS qui agit en tant qu'opérateur technique et administratif.

Si l'Etat fédéral est en principe compétent pour mettre en place des réductions de cotisations sociales concernant certains secteurs déterminés, le législateur a toutefois régionalisé cette compétence pour certains secteurs spécifiques et, notamment, pour le secteur de l'économie sociale. Les régions sont donc compétentes pour accorder des réductions de cotisations sociales aux employeurs de ce secteur. Pour l'application de cette disposition, l'économie sociale est entendue comme le secteur qui « regroupe l'ensemble des employeurs dont l'activité vise la mise au travail de personnes qui peuvent difficilement trouver une place dans le circuit du travail ordinaire et dont le but lucratif n'est pas le but principal, quelle que soit leur forme juridique »<sup>79</sup>.

En résumé, nous pouvons faire les constatations suivantes :

1. Les régions disposent d'une large latitude pour accorder des réductions de cotisations sociales aux employeurs qui engagent des chômeurs de longue durée ainsi que pour l'économie sociale.
2. Les travailleurs engagés dans un projet TZCLD pourraient justifier l'octroi de réductions déjà existantes ou la mise en place d'une nouvelle réduction.
3. Cette diminution des coûts d'embauche pour l'EBE ne permettrait pas néanmoins de régler entièrement la question du financement de l'emploi de ces travailleurs.

\*\*\*

En conclusion, nous pouvons retenir que la mise en place d'une expérience TZCLD entre dans les compétences des régions en matière de remise à l'emploi des demandeurs d'emploi et d'activation des allocations sociales. L'expérience TZCLD peut également être rattachée à la compétence des régions en matière de réduction des cotisations de sécurité sociale en faveur des employeurs qui engagent des chômeurs de longue durée, en ce compris dans le secteur de l'économie sociale.

### 3.2.3. Identifier les compétences fédérales en lien avec le projet TZCLD

L'Etat fédéral reste, en principe, compétent pour le droit du travail et la sécurité sociale<sup>80</sup>.

Dans la mesure où, comme cela a été précisé dans le point 3.1.1, lorsqu'une compétence a été transférée à une entité fédérée, l'Etat fédéral cesse d'être compétent pour l'exercer, il paraît nécessaire de tenir compte des compétences dont l'Etat fédéral a été dépossédé à la suite des différentes réformes institutionnelles, qui *de facto* restreignent sa marge de manœuvre par rapport à une éventuelle réaffectation des dépenses de sécurité sociale.

---

<sup>78</sup> Voir, en ce qui concerne l'aide en faveur de l'engagement de travailleurs âgés (de plus de 55 ans), la réduction prévue aux articles 15 à 17 du décret 2 février 2017 relatif aux aides à l'emploi à destination des groupes-cibles (*M.B.*, 16 mars 2017).

<sup>79</sup> Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. Parl.*, S., 5-2232/1, 2012-2013, p. 121.

<sup>80</sup> Loi spéciale de réformes institutionnelles, art. 6, § 1<sup>er</sup>, VI, al. 5, 12°.

Ainsi, si l'Etat fédéral reste compétent pour fixer les conditions d'octroi des prestations de sécurité sociale et d'aide sociale et assurer, pour partie au moins, leur financement, il n'est plus compétent pour activer les allocations de chômage, le revenu d'intégration et les aides sociales<sup>81</sup>. De même, la remise à l'emploi des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires du revenu d'intégration ou de l'aide sociale lui échappe.

Enfin, la loi spéciale du 6 janvier 2014 a organisé le transfert aux régions des programmes de mise à l'emploi dans le cadre de l'économie sociale. L'autorité fédérale n'est donc plus compétente pour soutenir les programmes de mise à l'emploi dans le cadre de l'économie sociale<sup>82</sup>.

Sur la base de ces considérations, il ne pourrait être justifié, au regard des règles de répartition des compétences, que l'Etat fédéral prenne l'initiative de mettre en place, lui-même, une initiative TZCLD.

On peut néanmoins suggérer que la compétence de l'Etat fédéral en matière de sécurité sociale implique qu'il reste partie prenante à la concrétisation de l'article 23 de la Constitution. Ainsi, en dehors des compétences qui lui ont été retirées, il peut prendre des initiatives en vue de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il faut en déduire qu'il conserve une compétence en matière de lutte contre la pauvreté et de concrétisation du principe de dignité inscrit à l'article 23 de la Constitution. C'est apparemment sur la base de cette compétence que l'Etat fédéral participe notamment à l'accord de coopération du 5 mai 1999 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté. Dès lors que des liens peuvent être identifiés entre le chômage et la pauvreté, on pourrait dès lors se fonder sur cette compétence pour justifier que l'Etat fédéral participe, avec les régions, à la mise en place d'une expérience TZCLD.

#### 3.2.4. Conclusions intermédiaires

Comme indiqué précédemment (*supra*, 2.1. Caractérisation de l'expérience TZCLD), le projet TZCLD vise à proposer, sur un territoire donné et moyennant un financement basé sur une logique de réaffectation des coûts liés au chômage, à tout chômeur de longue durée qui y est domicilié depuis 6 mois au moins un emploi à durée indéterminée en développant des activités utiles au territoire et non concurrentes aux emplois existants.

Ainsi, même si elle présente des caractéristiques tout à fait originales, l'expérience TZCLD peut être considérée comme un programme de remise au travail de demandeurs d'emploi ; elle repose par ailleurs sur une logique d'activation des allocations sociales.

---

<sup>81</sup> Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 5, § 1<sup>er</sup>, II, 2<sup>o</sup>, b), qui confirme explicitement que l'Etat fédéral n'est pas compétent pour « la mise au travail des personnes qui bénéficient du droit à l'intégration sociale ou du droit à l'aide sociale financière ... ».

<sup>82</sup> Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. Parl.*, S., 5-2232/1, 2012-2013, p. 125. Il a donc été mis fin à l'accord de coopération du 30 mai 2005 relatif à l'économie plurielle qui prévoyait, notamment, une dotation fédérale (art. 8) ainsi que le financement par les autorités fédérales des coopératives d'activités durant la phase de démarrage d'un an (art. 13).

La remise au travail des demandeurs d'emploi et l'activation des allocations sociales fait partie des compétences exclusives des régions qui sont financées par la dotation emploi versée par l'Etat fédéral à ces dernières. Ainsi, se dégage un premier scénario d'institutionnalisation du projet TZCLD : il peut être mis en place par les régions, sur la base de leurs compétences propres et à charge de leur budget.

Le scénario dans lequel le budget de la sécurité sociale, tel qu'il subsiste dans le giron de l'Etat fédéral, financerait l'expérience TZCLD n'est en revanche pas compatible avec la répartition des compétences. L'Etat fédéral, pas plus que les organismes qui, comme l'ONEM, en dépendent, ne sont compétents pour financer 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 fédéral, basé sur la compétence en matière de sécurité sociale, tel qu'il avait été imaginé au départ par certains porteurs du projet (pour matérialiser la logique de réaffectation des dépenses) n'est donc pas envisageable : il se heurte aux règles de répartition des compétences.

Un scénario conjoint entre les régions et l'Etat fédéral peut néanmoins être approfondi en prenant appui sur les compétences que l'Etat fédéral conserve en matière de lutte contre la pauvreté et de concrétisation de l'article 23 de la Constitution. Un tel scénario impliquerait un accord de coopération. De tels accords sont prévus, et sont régulièrement conclus, en vue de développer des initiatives communes ou pour assurer la cohérence entre les compétences respectives de l'Etat fédéral et des entités fédérées.

Deux scénarios sont donc envisageables au regard des règles de répartition de compétences : un scénario régional et un scénario de coopération entre l'échelon fédéral et l'échelon régional. Dans les deux sections qui suivent, nous explorons la mise en œuvre juridique de ces voies et identifions leurs avantages et inconvénients.

### 3.3. Le scénario régional

Dans l'hypothèse du scénario régional, la Région wallonne devrait financer le projet TZCLD par le biais d'une subvention dont les bénéficiaires finaux seraient les EBE. Les conditions juridiques de cette subvention et les canaux par lesquels elle pourrait être allouée doivent être précisés. Pour ce faire, sont évoqués le choix de l'outil juridique devant permettre d'institutionnaliser la subvention (2.3.1.) et le choix de l'opérateur appelé à participer à la mise en œuvre de la subvention et à son contrôle (2.3.2.).

#### 3.3.1. L'institutionnalisation d'une subvention

Après avoir rappelé les conditions juridiques d'octroi d'une subvention (a), nous explicitons les deux options en présence pour l'octroi d'une subvention aux EBE dans le cadre d'une expérience TZCLD, à savoir la mobilisation d'un décret existant ou l'institutionnalisation d'une nouvelle subvention (b).

a) *Les conditions juridiques d'octroi d'une subvention : la nécessité d'une inscription budgétaire et d'une base légale*

La subvention est « une allocation d'argent à fonds perdus (...) consentie par les pouvoirs publics (...) en vue de favoriser le développement d'activités jugées utiles à l'intérêt général »<sup>83</sup>. Susceptible de traduire la conception de l'intérêt général qui, à un moment donné, est celle de l'autorité qui l'alloue, la subvention fait l'objet d'un encadrement juridique relativement précis. Sa mise en place fait l'objet d'une certaine attention et est soumise à différentes conditions de fond et de forme.

Une subvention ne peut être accordée que pour autant qu'elle soit inscrite dans le budget de l'autorité qui l'alloue. Une subvention régionale doit donc être prévue dans une disposition du budget<sup>84</sup>, en l'occurrence le budget de la Région wallonne. Cette exigence découle de l'article 174, alinéa 2, de la Constitution<sup>85</sup>.

L'inscription au budget est une condition nécessaire, mais non suffisante. En effet, le budget n'est pas « une loi au sens matériel » : il autorise le pouvoir public à procéder à une recette ou à une dépense mais « ne crée pas, ni en ce qui concerne les dépenses, ni en ce qui concerne les recettes, de droits ou d'obligations pour les tiers »<sup>86</sup>. Ainsi, en matière de subventions, le Conseil d'Etat considère de manière constante qu'au-delà de l'inscription dans le budget, il appartient au législateur de définir « les bénéficiaires, l'objet et les activités ou faits pour lesquels la subvention est octroyée, les éléments essentiels qui déterminent le montant de la subvention, les règles essentielles d'octroi de celle-ci et, le cas échéant, l'existence d'un régime d'agrément préalable dans le chef du bénéficiaire »<sup>87</sup>.

b) *Les options en présence : la mobilisation d'un décret existant ou l'institutionnalisation d'une nouvelle subvention*

En ce qui concerne l'institution d'une subvention salariale en faveur des EBE qui engagent des demandeurs d'emploi dans le cadre de l'expérience TZCLD, l'inscription dans le budget de la Région ne pose, comme telle, pas de difficulté, pour peu qu'un accord existe sur le montant de la subvention.

La seconde exigence, à savoir l'exigence d'une base légale définissant les conditions matérielles de la subvention, peut être rencontrée soit en identifiant et en prenant appui sur

---

<sup>83</sup> S. BEN MESSAOUD, PH. BOUVIEZ, L. GALLEZ, N. VAN DER MAREN, « Le régime d'institutionnalisation de la subvention », in *Les Subventions*, D. RENDERS (DIR.), Bruylant, 2011, p. 165.

<sup>84</sup> S. BEN MESSAOUD, PH. BOUVIEZ, L. GALLEZ, N. VAN DER MAREN, « Le régime d'institutionnalisation... », *op. cit.*, p. 182.

<sup>85</sup> Constitution, art. 174 : « Chaque année, la Chambre des représentants arrête la loi des comptes et vote le budget. (...) Toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget et dans les comptes ».

<sup>86</sup> S. BEN MESSAOUD, PH. BOUVIEZ, L. GALLEZ, N. VAN DER MAREN, « Le régime d'institutionnalisation... », *op. cit.*, p. 187.

<sup>87</sup> Projet de décret modifiant le décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, avis du Conseil d'Etat n° 50.760/2, *Doc. parl.*, Parl. wallon, 582 (2011-2012) — n° 1, p. 25. Le même avis précise qu'il n'est pas admissible que « le comité de gestion dispose du pouvoir de déterminer les procédures et les modalités particulières permettant le recours adéquat aux tiers ».

une base légale existante (1°), soit par l'adoption d'un nouveau décret instituant ladite subvention (2°).

### 1° La voie en apparence la plus simple : l'utilisation d'un décret existant

A première vue, il peut être tentant de recourir à un mécanisme de subventionnement déjà existant de manière à pouvoir opérationnaliser la subvention destinée à l'EBE, sans devoir adopter un nouveau décret, et donc sans devoir faire le détour par le parlement.

A première vue, on pourrait envisager de s'appuyer sur les décrets suivants :

- le décret du 11 mars 2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des missions régionales pour l'emploi (MIRE)<sup>88</sup>,
- le décret du 14 décembre 2006 relatif à l'agrément et au subventionnement des initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale (IDESS)<sup>89</sup>,
- le décret du 15 juillet 2008 relatif aux structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi (SAACE)<sup>90</sup>,
- le décret du 12 janvier 2012 relatif à l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi et au dispositif de coopération pour l'insertion<sup>91</sup>,
- le décret du 20 octobre 2016 relatif à l'agrément des initiatives d'économie sociale et à l'agrément et au subventionnement des entreprises d'insertion<sup>92</sup>.

Toutefois, un examen rapide de certains de ces décrets suggère que, même s'ils poursuivent des finalités plus ou moins proches de celles qui sous-tendent l'expérience TZCLD, ils pourraient difficilement héberger cette expérience, sans modification législative. Nous en exposons les raisons ci-dessous :

- le décret MIRE et le décret relatif à l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi concernent l'accompagnement vers le marché du travail et pas la création d'emplois et la mise au travail ;

---

<sup>88</sup> Voir aussi l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2009 portant exécution du décret du 11 mars 2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des missions régionales pour l'emploi.

<sup>89</sup> Voir aussi l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juin 2007 portant exécution du décret du 14 décembre 2006 relatif à l'agrément et au subventionnement des initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale.

<sup>90</sup> Voir aussi l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 avril 2009 portant exécution du décret du 15 juillet 2008 relatif aux structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi.

<sup>91</sup> Voir aussi l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 juin 2012 portant exécution du décret du 12 janvier 2012 relatif à l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi et au dispositif de coopération pour l'insertion.

<sup>92</sup> Voir aussi l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mai 2017 portant exécution du décret du 20 octobre 2016 relatif à l'agrément des initiatives d'économie sociale et à l'agrément et au subventionnement des entreprises d'insertion.

- les IDESS nécessitent pour leur part un agrément correspondant à des activités déterminées alors que l'EBE doit pouvoir se déployer dans les différents secteurs dans lesquels les chômeurs de longue durée présentent une employabilité et souhaitent développer une activité ;
- le décret organisant des SAACE s'adresse quant à lui aux demandeurs d'emploi qui souhaitent s'installer comme indépendants, créer leur entreprise ou encore reprendre une activité existante, alors que l'expérience TZCLD passe par le statut de salarié et vise uniquement les chômeurs de longue durée.

De manière plus significative, il pourrait être envisagé de s'appuyer sur le décret relatif à l'agrément des initiatives d'économie sociale et à l'agrément et au subventionnement des entreprises d'insertion. Ce décret précise toutefois, en son article 20, que « l'intensité de l'aide ne peut excéder cinquante pourcents des coûts salariaux sur une période maximale de 12 mois à compter de l'embauche d'un travailleur défavorisé ou sur une période maximale de 24 mois à compter de l'embauche d'un travailleur gravement défavorisé ». Cette condition portant sur l'intensité de l'aide répond à une exigence européenne sur laquelle nous reviendrons dans la troisième partie de l'étude. Elle a pour conséquence que les activités de l'EBE devraient permettre de couvrir 50 % des coûts dès le début de l'expérience ainsi que l'entièreté de ces coûts après 24 mois, ce qui ne semble pas réaliste sur le plan financier.

Dans ces conditions, la mobilisation du décret relatif à l'agrément des initiatives d'économie sociale et à l'agrément et au subventionnement des entreprises d'insertion ne paraît pas une solution adaptée aux spécificités de TZCLD.

Lors de la réunion du Comité d'accompagnement scientifique du 11 février 2019, il nous a également été demandé de vérifier dans quelle mesure il pourrait être fait appel au décret du 29 janvier 2004 relatif au plan d'accompagnement des reconversions. Une présentation sommaire de ce décret est reprise dans l'encadré n° 2.

#### Encadré 2. Le décret du 29 janvier 2004 relatif au plan d'accompagnement des reconversions

Les cellules de reconversion (autrefois appelées fonds sociaux) n'existent qu'en Wallonie et n'ont été développées ni en Flandre ni à Bruxelles, à une exception près : la cellule mise en place à la suite de la mise en liquidation, en 1982, de l'Institut médico-chirurgical Edith Cavell-Marie Depage, situé en Région bruxelloise<sup>93</sup>. Répondant aux critiques émises à propos du manque de base légale des fonds sociaux et de leur possible contradiction avec le principe d'égalité et de non-discrimination<sup>94</sup>, le décret wallon du 29 janvier 2004 relatif au plan d'accompagnement des reconversions fournit une base légale aux cellules de reconversion<sup>95</sup>. Dans son avis portant sur l'avant-projet de décret, le Comité de gestion du FOREM envisageait, à juste titre selon nous, que ce dispositif constituait une forme de discrimination positive<sup>96</sup>.

<sup>93</sup> J. FANIEL, « Comment les cellules de reconversion ont-elles transformé les acteurs ? », Les @nalyses du CRISP en ligne, 20 novembre 2018, [www.crisp.be](http://www.crisp.be), p. 2.

<sup>94</sup> M. DISPERSYN, « Les fonds sociaux et le principe d'égalité » in *100 ans de droit social*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 457-472.

<sup>95</sup> <https://www.leforem.be/a-propos/reconversions-collectives.html>.

<sup>96</sup> Projet de décret relatif au plan d'accompagnement des reconversions, *Doc. parl.*, Parl. W., 606 (2003-2004) - n° 1, p. 28 : une « discrimination positive au bénéfice de certains travailleurs licenciés eu égard au cumul de

Les cellules de reconversion ont fait l'objet, en novembre 2017, d'une exposition à l'Université du travail de Charleroi<sup>97</sup>, ainsi que d'un ouvrage retraçant de manière détaillée leur histoire et leurs évolutions<sup>98</sup>.

### **La philosophie générale des cellules de reconversion**

Les premières cellules de reconversion, qui datent de la fin des années 1970, sont nées du constat que depuis plusieurs décennies, « la Wallonie a enregistré une succession de licenciements collectifs ou de fermetures d'entreprises auxquels il a fallu répondre en urgence »<sup>99</sup>.

Les cellules de reconversion sont établies à la demande des organisations syndicales en réponse à un licenciement collectif ou une fermeture d'entreprises et sont mises en œuvre dans le cadre d'un partenariat avec le FOREM.

Elles ont vocation à offrir aux travailleurs un accompagnement social favorisant leur réinsertion professionnelle, en veillant à ce qu'ils disposent de l'information relative aux offres d'emploi et aux formations disponibles et à ce qu'ils soient orientés vers les services de placement adéquats.

Progressivement, les cellules de reconversion ont intégré la nécessité d'assurer une adaptation de la main d'œuvre aux évolutions du marché du travail. Les travaux préparatoires du décret de 2004 évoquent ainsi la mise en place d'un « encadrement spécifique permettant la reconversion des salariés des secteurs traditionnels vers des métiers faisant l'objet d'une forte demande de main-d'œuvre »<sup>100</sup>.

Le modèle des cellules de reconversion a, plus récemment, été amené à intégrer les exigences des politiques fédérales d'*outplacement* et de gestion active des licenciements collectifs<sup>101</sup>.

### **Le fonctionnement des cellules de reconversion**

Selon le décret, un plan de reconversion est mis en œuvre lorsqu'un employeur procède à un licenciement collectif et que les représentants des travailleurs ont demandé l'élaboration d'un tel plan<sup>102</sup>.

La reconversion est ainsi organisée par le biais d'un plan approuvé par le FOREM, sur la base du résultat de la négociation entre les organisations syndicales et l'employeur qui procède au licenciement collectif. La mise en œuvre de chaque plan est assurée par une équipe composée d'agents du FOREM ainsi que d'accompagnateurs sociaux qui relèvent contractuellement de l'autorité des représentants des travailleurs<sup>103</sup>. En pratique, ces accompagnateurs sociaux sont des anciens délégués syndicaux de

---

handicaps générés par le caractère collectif d'un licenciement ou d'une fermeture d'entreprise et de leur impact sur le marché de l'emploi d'un territoire ».

<sup>97</sup> FGTB, « 40 ans de solidarité – Les cellules de reconversion en Wallonie », *Opinions FGTB*, 2017, <http://www.fgtb-wallonne.be/outils/radio/40-ans-cellules-reconversion>.

<sup>98</sup> A. BINGEN, *Les cellules de reconversion en Wallonie. Politiques de l'emploi et restructurations d'entreprises*, Bruxelles, CRISP, 2017, 282 p.

<sup>99</sup> Projet de décret relatif au plan d'accompagnement des reconversions, *Doc. parl.*, Parl. W., 606 (2003-2004) - n° 1, p. 2.

<sup>100</sup> Projet de décret relatif au plan d'accompagnement des reconversions, *Doc. parl.*, Parl. W., 606 (2003-2004) - n° 1, p. 2.

<sup>101</sup> Sur cette évolution, dont l'exposé dépasse le cadre de la présente présentation, voir A. BINGEN, *Les cellules de reconversion en Wallonie. Politiques de l'emploi et restructurations d'entreprises*, Bruxelles, CRISP, 2017, p. 185 et s.

<sup>102</sup> Décret du 29 janvier 2004 relatif au plan d'accompagnement des reconversions, art. 2, § 2.

<sup>103</sup> Décret du 29 janvier 2004 relatif au plan d'accompagnement des reconversions, art. 5 et 7

l'entreprise qui connaissent donc bien les travailleurs. La cellule de reconversion a en principe une durée d'un an au moins.

Les outils mis au service de la reconversion des travailleurs peuvent notamment consister « en l'accueil de ces personnes, l'accompagnement psychosocial continu, le soutien aux démarches sociales et administratives, le suivi des processus de formation et d'insertion, des activités visant à la réinsertion professionnelle, l'établissement d'un bilan professionnel, l'accès à la reconversion, à la qualification et à l'emploi »<sup>104</sup>. Chaque travailleur concerné conclut un contrat d'accompagnement socioprofessionnel avec le FOREM<sup>105</sup>.

A des fins d'égalité, le décret prévoit par ailleurs, à côté des cellules créées au niveau de l'entreprise à la suite d'un licenciement collectif, la mise en place de plateformes permanentes, au niveau des Directions régionales du Forem, afin de suivre et d'accompagner les travailleurs isolés ou en nombre insuffisamment important pour créer une cellule de reconversion spécifique<sup>106</sup>.

### **Une formule qui a fait ses preuves**

En termes de reconversion professionnelle, le bilan des cellules de reconversion est jugé positif. Il est fait état de réinsertion professionnelle pour 60 à 85% des travailleurs concernés, à hauteur de 50 à 70 % en contrat à durée indéterminée<sup>107</sup>. Il est généralement suggéré que la synergie entre le conseiller du FOREM et l'ancien délégué syndical, devenu accompagnateur social contribue au succès de la formule : « par sa connaissance des travailleurs licenciés, l'accompagnateur facilite le travail d'orientation et d'insertion à l'emploi et à la formation, mené par le conseiller FOREM », sans compter que « l'accompagnateur prend également souvent en charge l'accompagnement administratif et le suivi psycho-social des personnes »<sup>108</sup>.

Dans la mesure où les cellules de reconversion concernent les travailleurs licenciés dans le cadre d'un licenciement collectif ou dont le contrat n'a pas été renouvelé dans le cadre d'une restructuration, elles ne sont pas adaptées au public-cible de l'expérience TZCLD, qui s'adresse à des personnes sans emploi depuis plusieurs années. On ne pourrait donc s'appuyer sur ce décret qu'en y insérant un nouveau chapitre, dont l'objet pourrait sembler assez différent du reste et ainsi réduire la cohérence globale du décret. Nous ne recommandons donc pas cette voie.

Sur le plan de la méthodologie et de la démarche, on relèvera toutefois que l'expérience des cellules de reconversion et la forte implication qu'elles appellent de la part des organisations syndicales et des délégués syndicaux pourraient inspirer l'organisation et le fonctionnement de l'EBE ou encore du Comité local pour l'emploi appelé à assister cette dernière.

---

<sup>104</sup> Décret du 29 janvier 2004 relatif au plan d'accompagnement des reconversions, art. 8.

<sup>105</sup> Décret du 29 janvier 2004 relatif au plan d'accompagnement des reconversions, art. 9.

<sup>106</sup> Projet de décret relatif au plan d'accompagnement des reconversions, *Doc. parl.*, Parl. W., 606 (2003-2004) - n° 1, p. 3-4.

<sup>107</sup> FGTB wallonne, « Cellules de reconversion », <http://www.fgtb-wallonne.be/sur-terrain/cellules-reconversion> ; voir aussi projet de décret relatif au plan d'accompagnement des reconversions, *Doc. parl.*, Parl. W., 606 (2003-2004) - n° 1, p. 2.

<sup>108</sup> FGTB wallonne, « Cellules de reconversion », <http://www.fgtb-wallonne.be/sur-terrain/cellules-reconversion>.

En résumé, la question de savoir si l'on peut s'appuyer sur un dispositif existant appelle les constatations suivantes :

1. le projet TZCLD se distingue de tous les dispositifs actuels et ne peut dès lors être aisément logé dans un décret existant ;
2. la mobilisation d'un décret existant nécessiterait de le modifier ou de le compléter de manière sensible de sorte qu'il nous paraît préférable d'envisager l'adoption d'un nouveau décret qui soit dédié à l'expérience TZCLD.

## 2° Un nouveau décret : budgétaire ou organique ?

Dès lors qu'il ne semble pas recommandé de s'appuyer sur un décret existant pour instituer une subvention mettant en œuvre l'expérience TZCLD, nous préconisons l'adoption d'une nouvelle base légale. Concrètement, deux options sont, à cet égard, envisageables : soit l'insertion d'une disposition spéciale dans le décret budgétaire wallon, soit l'adoption d'un décret organique consacré à l'expérience TZCLD. Nous détaillons ces deux options et mettons en évidence leurs forces et faiblesses.

La première option implique qu'une disposition spéciale soit votée en même temps que le décret budgétaire lui-même. Cette disposition préciserait les éléments essentiels de la subvention, à savoir les fins pour lesquelles elle est prévue et ses conditions d'octroi. L'énoncé des conditions d'octroi dans une disposition spéciale du budget est généralement plus sommaire que dans un décret organique. Ces conditions d'octroi pourraient être précisées dans un arrêté de l'exécutif wallon<sup>109</sup>.

Le recours à une disposition spéciale du budget offre comme avantage d'être assez léger et simple à mettre en œuvre. La disposition spéciale peut également avoir une portée ciblée sur un nombre restreint de bénéficiaires, ce qui semble particulièrement adapté dans le cas d'une expérimentation. Cette voie présente en revanche des faiblesses sur le plan de la sécurité juridique. On peut tout d'abord se demander si la disposition spéciale n'a pas, comme le budget lui-même, une durée de validité limitée à un an et si elle ne doit donc pas être renouvelée chaque année<sup>110</sup>. Le maintien du subventionnement ne serait donc pas garanti. Deuxièmement, la validité juridique de la disposition spéciale du budget est discutée notamment parce que, comme le budget lui-même, elle ne donne pas lieu à consultation de la section de législation du Conseil d'Etat<sup>111</sup>. Dans la pratique, malgré ces critiques, le recours à une disposition spéciale dans le décret budgétaire reste assez courant.

La seconde option consiste à mettre en place la subvention après l'adoption d'un décret organique dans lequel tous les éléments essentiels de la subvention et de l'expérience TZCLD seraient définis. Cette seconde voie présente des avantages et des inconvénients en miroir avec la première voie. D'un côté, elle offre l'avantage de la stabilité puisqu'une fois le décret voté, l'expérience peut s'étendre sur la durée prévue par celui-ci. Elle garantit par ailleurs la

---

<sup>109</sup> S. BEN MESSAOUD, PH. BOUVIEZ, L. GALLET, N. VAN DER MAREN, « Le régime d'institutionnalisation... », *op. cit.*, p. 189.

<sup>110</sup> P. RONVAUX, « Les cavaliers budgétaires et le principe d'annualité : la clôture de l'exercice budgétaire prive-t-elle un cavalier de ses effets juridiques ? », *Administration publique*, 2015, p. 17 à 24.

<sup>111</sup> X. MINY, « Les « cavaliers budgétaires » sont-ils éphémères ? Une controverse qui perdure », *J.L.M.B.*, 2017, p. 110-117.

sécurité juridique puisque, dans le respect de ce que recommande le Conseil d'Etat, on trouverait dans le décret l'objet de la subvention, les critères permettant d'identifier les bénéficiaires, les modalités de calcul, les règles essentielles d'octroi<sup>112</sup>. D'un autre côté, elle présente certaines faiblesses : elle est soumise à la lenteur de la procédure parlementaire ordinaire et prend la forme d'une disposition générale et abstraite fixant des conditions valables sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne de sorte qu'en principe, toutes les collectivités intéressées pourraient, dans le respect de ces conditions, prétendre au bénéfice de la subvention. Dans cette perspective, le décret organique ne paraît pas adapté à l'expérimentation tant qu'elle se focalise sur quelques territoires locaux. Il paraît plus adéquat pour une seconde étape qui, en cas de succès avéré de la première, viserait à une extension du dispositif.

### 3.3.2. Le choix des opérateurs régionaux chargés de la mise en œuvre et du contrôle de la subvention

Une fois la subvention institutionnalisée, cette dernière doit être opérationnalisée. L'opérationnalisation implique concrètement de mettre en œuvre les critères de choix des territoires, de sélectionner le ou les EBE, de liquider la subvention et de contrôler son utilisation.

En pratique, les opérateurs techniques de la subvention sont susceptibles d'être, aux côtés du Gouvernement ou du Ministre compétent, l'administration régionale, le FOREM, voire éventuellement l'IBEFE Hainaut Sud. Le choix des opérateurs est lié au type de décret utilisé pour instituer la subvention. Nous distinguons dès lors les opérateurs qui paraissent pertinents dans l'hypothèse de l'adoption d'une disposition spéciale du budget (a) et dans l'hypothèse de l'adoption d'un décret organique (b). Nous nous penchons ensuite sur le rôle qui pourrait être dévolu à l'IBEFE dans chacune des deux hypothèses (c).

#### *a) Les opérateurs pertinents en cas de décret budgétaire*

Si on opte pour un décret budgétaire dans le cadre d'une expérimentation limitée à un nombre restreint de territoires, le choix des territoires et des entreprises bénéficiaires sera le fait du Ministre ou du Gouvernement, agissant seul ou après avoir procédé aux consultations prévues par le décret budgétaire. Comme, par hypothèse, les critères permettant le choix du territoire et de l'entreprise n'auront pas été détaillés de manière précise dans le décret budgétaire, il appartiendra au Ministre ou au Gouvernement, le cas échéant avec l'aide de l'administration régionale, de motiver son choix de manière détaillée dans la décision d'octroi de la subvention. L'administration régionale serait par ailleurs chargée d'exécuter cette décision en assurant le paiement et le suivi de la subvention allouée à l'EBE opérant sur le territoire sélectionné pour l'expérience.

Cette formule offre l'avantage de la facilité, mais nécessite d'être particulièrement attentif à la rédaction de la décision d'octroi de la subvention. Créatrice de droits pour l'entreprise

---

<sup>112</sup> Voir, par exemple, le projet de décret modifiant le décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, Avis du Conseil d'Etat, n° 50.760/2, *Doc. parl.*, Parl. wallon, 582 (2011-2012) — n° 1, p. 25.

bénéficiaire et apparaissant comme largement discrétionnaire, cette décision devra laisser apparaître que c'est avec soin et pour des motifs objectifs, tels que l'importance du taux de chômage de longue durée ou l'implication des acteurs locaux, que les territoires et les entreprises bénéficiaires ont été choisis.

#### *b) Les opérateurs pertinents dans le cadre d'un décret organique*

Si la subvention est institutionnalisée dans le cadre d'un décret organique, celui-ci précisera les critères de sélection des territoires et des entreprises et fixera les conditions d'octroi et de liquidation des subventions.

Ce décret pourra autoriser l'Exécutif à désigner, pour l'exécution et le contrôle de la subvention, un autre organisme que l'administration régionale. Le FOREM pourrait ainsi être chargé de sélectionner les territoires, d'allouer et de contrôler la subvention. Une telle mission peut en effet être confiée au FOREM puisqu'en vertu de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, du décret du 6 mai 1999<sup>113</sup>, cet organisme peut être chargé « d'exécuter les tâches qui lui sont assignées dans le cadre des programmes de remise au travail des chômeurs complets indemnisés ou des personnes assimilées ».

En pratique, la mission confiée au FOREM devra être détaillée dans un arrêté ainsi que, le cas échéant, dans un avenant au Contrat de gestion de cet organisme. Par ailleurs, de manière à ce que le pouvoir d'appréciation du FOREM soit encadré de manière suffisante, les critères d'intervention devront être fixés de manière précise : en effet, le FOREM peut être chargé de mettre en œuvre un décret ou un arrêté mais ne peut, comme tel, être investi d'un pouvoir réglementaire<sup>114</sup>.

Il apparaît ainsi que l'intervention du FOREM présenterait comme avantage de se faire dans un cadre juridique clair. Elle pourrait néanmoins présenter comme inconvénient de requérir des instruments juridiques plus conséquents. Il se confirme ainsi qu'elle serait peu adaptée à la phase expérimentale et doit plutôt être réservée à l'hypothèse d'un décret organique visant à étendre et à pérenniser le dispositif.

#### *c) Le rôle de l'IBEFE Hainaut Sud*

La consultation de l'IBEFE pourrait être prévue, de manière informelle, à l'occasion du décret budgétaire et, de manière plus formelle, dans le cas d'un décret organique.

Dans l'hypothèse d'un décret budgétaire visant à lancer l'expérience uniquement dans les territoires qui sont à l'initiative du projet, il serait souhaitable que les responsables politiques consultent l'IBEFE puisque *de facto*, cette dernière aura déjà rassemblé les éléments permettant la sélection des territoires et/ou de l'EBE. Cette consultation informelle s'inscrit dans la logique qui suggère que dans le cadre d'une expérimentation, les autorités publiques

---

<sup>113</sup> Décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi.

<sup>114</sup> Projet de décret modifiant le décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, *Doc. parl.*, Parl. W., 582 (2011-2012) — n°1, p. 25, Avis du Conseil d'Etat n° 50.760/2 : « Il n'est pas admissible que le comité de gestion [du FOREM] dispose du pouvoir de déterminer les procédures et les modalités particulières permettant le recours adéquat aux tiers ».

s'appuient sur l'expérience et l'expertise concrète des acteurs (voir *supra*, 2.1., caractéristique n°7 du projet TZCLD).

Dans l'hypothèse d'un décret organique permettant à tous les territoires de Wallonie de soumissionner, la consultation des IBEFE concernées pourrait être organisée de manière formelle et obligatoire par le décret. Les Instances bassin réunissent en effet tous les acteurs concernés par l'insertion et la formation professionnelle.

Il semble toutefois que, pour l'exécution du décret, les Instances bassin ne pourraient pas être l'opérateur technique. Il résulte en effet de l'accord de coopération ayant institué les Instances bassin qu'elles assument « le rôle d'interface et la concertation entre les interlocuteurs sociaux, les acteurs locaux de l'enseignement qualifiant, de la formation professionnelle, de l'emploi et de l'insertion » et qu'elles apportent « un appui au pilotage de l'enseignement qualifiant et de la formation professionnelle exercé par les institutions dans le respect de leurs prérogatives »<sup>115</sup>. Il n'est en revanche pas prévu qu'elles puissent jouer un rôle opérationnel. Pour cela, il faudrait modifier l'accord de coopération, ce qui pourrait s'avérer fort lourd puisque, selon cet accord, l'extension des missions des Instances bassin n'est possible que moyennant la signature d'un avenant par les différentes entités (Communauté française, Région wallonne et Cocof) qui y sont parties.

### 3.3.3. Conclusions relatives au scénario régional

En conclusion, le scénario régional peut être opérationnalisé en suivant deux voies : l'adoption d'une disposition spéciale du budget ou d'un décret organique. Les avantages et inconvénients des deux formules sont synthétisés dans le tableau qui suit.

	<b>Avantages</b>	<b>Inconvénients</b>
Décret budgétaire	<ul style="list-style-type: none"><li>- Simplicité</li><li>- Possibilité de ciblage sur quelques territoires</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Insécurité juridique</li></ul>
Décret organique	<ul style="list-style-type: none"><li>- Sécurité juridique</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Lourdeur</li><li>- Caractère général de la mesure</li></ul>

Dans la première formule, les opérateurs techniques de la subvention sont le Ministre régional de l'emploi et l'administration régionale. Dans la seconde formule, il pourrait s'agir du FOREM. Dans les deux formules, l'IBEFE pourrait être consultée tant pour l'établissement des critères de sélection que pour le choix des territoires.

Afin de respecter la philosophie du projet TZCLD et plus particulièrement la logique expérimentale qui le caractérise (voir *supra*, 2.1, septième caractéristique du projet TZCLD), nous préconisons, si le scénario exclusivement régional est retenu, de prévoir sa réalisation en deux temps selon le schéma suivant :

---

<sup>115</sup> Accord de coopération conclu le 20 mars 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la mise en œuvre des bassins Enseignement qualifiant - Formation – Emploi., art. 9.

- Dans une première phase expérimentale, il serait procédé, après consultation informelle de l'IBEFE Hainaut Sud, à l'adoption d'un décret budgétaire dans lequel le rôle d'opérateur central reviendrait au Ministre et à l'administration régionale.
- En parallèle, l'adoption d'un décret organique serait mise en chantier de manière à permettre d'élargir l'expérimentation et de l'inscrire dans une temporalité plus longue, en faisant appel au FOREM comme opérateur et en envisageant une mission consultative pour les Instances bassins.

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

### 3.4. Le scénario de coopération entre les échelons fédéral et régional

Après avoir exposé le scénario régional, nous envisageons, dans cette section, le scénario conjoint qui implique la conclusion d'un accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région wallonne. Nous examinons à nouveau le véhicule juridique par lequel doit passer l'institutionnalisation de l'expérience TZCLD dans ce scénario (3.4.1.) ainsi que les acteurs impliqués dans la mise en œuvre et le contrôle de la subvention (3.4.2.). En ce qui concerne le véhicule juridique, nous vérifions les conditions d'un accord de coopération et, plus précisément, si un tel accord nécessite l'adoption d'une loi d'assentiment à l'échelon fédéral et d'un décret d'assentiment au niveau régional.

#### 3.4.1. L'institutionnalisation d'un dispositif commun de lutte contre le chômage de longue durée

Comme indiqué ci-dessus (2.2.1), le fait que les compétences de l'Etat fédéral et des entités régionales soient exclusives n'exclut pas qu'ils collaborent dans le cadre d'un accord de coopération conclu sur la base de l'article 92*bis*, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980<sup>116</sup>.

Cet article constitue le fondement légal des accords de coopération volontaires, c'est-à-dire les accords que les différentes entités de l'Etat belge peuvent conclure dans le cadre de la coopération qu'elles souhaitent établir entre elles. Ces accords peuvent avoir comme objets la création et la gestion conjointe de services et institutions communs, l'exercice conjoint de compétences propres ou encore le développement d'initiatives en commun.

---

<sup>116</sup> Pour rappel, cette disposition précise : « l'Etat, les Communautés et les Régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun ».

On pourrait ainsi envisager que les Régions et l'Etat fédéral coopèrent à la mise en œuvre d'un fonds, pour se rapprocher le plus possible de l'institution française du Fonds d'expérimentation territoriale de lutte contre le chômage de longue durée.

La conclusion à cette fin d'un accord de coopération pourrait toutefois buter sur deux difficultés, l'une technique (ou juridique), l'autre pratique (ou politique). Nous les abordons successivement.

Il a été précisé au point 2.2.1. que les entités qui participent à l'adoption d'un accord de coopération ne peuvent le faire que dans le cadre d'une compétence qui leur est propre : il faut que l'objet de l'accord de coopération puisse être rattaché aux compétences de chacune des parties signataires. Si l'identification d'une compétence dans le chef des Régions ne pose aucune difficulté (voir *supra*, 3.2.2.), l'identification d'une compétence propre en vertu de laquelle l'Etat fédéral peut intervenir dans ce dispositif est moins évidente (voir *supra*, 3.2.3).

L'activation des allocations sociales n'étant plus une compétence fédérale, l'Etat fédéral ne peut participer à l'accord de coopération au titre de l'activation des allocations de chômage, du revenu d'intégration et des aides sociales même s'il assure, pour partie au moins, le financement de ces prestations. De même, il ne pourrait participer à l'accord de coopération dans le but de renforcer l'économie sociale puisque cette dernière n'est plus une compétence fédérale.

L'Etat fédéral pourrait éventuellement participer à l'accord de coopération au titre de ses compétences en matière de lutte contre la pauvreté et de concrétisation du principe de dignité inscrit à l'article 23 de la Constitution, en s'inspirant de ce qu'il participe toujours, après la sixième réforme de l'Etat, à l'accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de lutte contre la pauvreté<sup>117</sup> (à ce sujet, voir *supra*, 3.2.3). Cette compétence ne peut toutefois justifier qu'une intervention minimale au regard de celle des Régions qui sont au cœur du projet TZCLD et sont beaucoup plus essentielles.

La seconde difficulté que pose la conclusion d'un accord de coopération concerne la nécessité d'un assentiment par les Parlements des entités concernées. L'article 92*bis*, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 précise en ce sens :

« Les accords de coopération sont négociés et conclus par l'autorité compétente. Les accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret. Les accords qui portent sur les matières réglées par la loi, ainsi que les accords qui pourraient grever l'Etat ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par la loi.

L'accord de coopération, qui a reçu l'assentiment par la loi ou le décret conformément à l'alinéa 2, peut toutefois prévoir que sa mise en œuvre sera assurée par des accords de coopération d'exécution ayant effet sans que l'assentiment par la loi ou le décret ne soit requis ».

---

<sup>117</sup> Accord de coopération du 5 mai 1999 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté.

Ainsi, les accords qui ont pour effet de grever soit le budget de la Région, soit le budget de l'Etat fédéral, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement régional et/ou du Parlement fédéral. Lorsque l'accord impacte le budget de chacune des entités, le vote d'un décret (régional) et d'une loi (fédérale) est donc nécessaire.

Sur la question de savoir dans quelle mesure un accord greève l'Etat fédéral ou une région, il a été précisé, dans les travaux préparatoires de la loi spéciale, que la terminologie utilisée s'inspire de celle qui est utilisée par la Constitution à propos des traités internationaux. Ainsi, l'assentiment est nécessaire en cas d'accords de coopération établissant des charges financières à charge des entités concernées ou imposant des obligations de droit privé ou public à charge de ressortissants belges<sup>118</sup>. En l'espèce, une loi d'assentiment serait donc nécessaire au niveau fédéral si l'accord de coopération impliquait un financement à charge de l'Etat fédéral. Un tel assentiment apparaît comme une exigence particulièrement lourde s'il n'est question que de lancer une expérimentation, d'autant qu'il est peu probable qu'une majorité se dégage au Parlement fédéral si le projet ne concerne que des territoires situés en Région wallonne.

En résumé, la possibilité de mettre en œuvre un dispositif commun à l'Etat fédéral et aux entités fédérées, prenant la forme d'un Fonds de lutte contre le chômage de longue durée, offrirait comme avantage d'impliquer les différents niveaux de pouvoir et d'ainsi marquer la volonté de toutes les entités de participer à la recherche d'une solution au chômage de longue durée et à l'exclusion sociale qui y est associée.

Les désavantages d'un tel scénario sont, à la fois, d'ordre technique et pratique :

1. L'identification d'une compétence justifiant l'intervention de l'Etat fédéral n'est pas chose aisée et ne pourrait justifier qu'une intervention limitée dans la mise en place d'un projet TZCLD.
2. Dès lors que tant les régions que l'Etat fédéral seraient amenés à financer le dispositif commun, l'accord de coopération devrait faire l'objet d'une loi ou d'un décret d'assentiment de la part de chacun des Parlements concernés : le dispositif serait particulièrement lourd à mettre en œuvre, en particulier s'il ne concerne qu'une phase d'expérimentation, et son issue paraît politiquement incertaine dans la mesure où on peut nourrir certains doutes quant à la possibilité d'obtenir un soutien au Parlement fédéral pour un projet qui, au stade de l'expérimentation, ne concernerait pas les trois régions.

#### 3.4.2. Les opérateurs chargés de la mise en œuvre du dispositif commun de lutte contre le chômage de longue durée

Ces opérateurs devraient être désignés par l'accord de coopération. L'accord pourrait soit organiser une coopération entre des administrations régionales et fédérales, soit faire appel

---

<sup>118</sup> Proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat (Modification de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, et de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage) (Accord de la Saint-Michel), *Doc. Parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1, p. 44.

à un organe interfédéral existant. L'avantage d'une coopération administrative ou de l'intervention d'un organe interfédéral serait l'implication commune de tous les acteurs. Les deux solutions soulèvent néanmoins différentes interrogations.

Dans la première hypothèse, l'accord de coopération devrait prévoir les sphères respectives d'intervention de l'administration régionale (ou du service régional de l'emploi) et d'une administration fédérale, dans le respect de la répartition des compétences entre les régions et l'Etat fédéral. Dans la mesure où, en supposant qu'elle puisse être identifiée, la compétence de l'Etat fédéral serait limitée, un rôle prépondérant devrait être confié à l'administration régionale. Il n'est donc pas certain que la coopération serait réellement effective.

S'agissant de la seconde hypothèse, le recours à une structure interfédérale ne pourrait intervenir qu'au prix d'une grande complexité. Les expériences récentes montrent en effet que la mise en place d'un organe interfédéral est compliquée. L'accord de coopération du 12 juin 2013 créant un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations (mieux connu sous la dénomination UNIA)<sup>119</sup> en est une bonne illustration. Il suffit de se référer à l'article de cet accord de coopération qui traite de la composition du Conseil d'administration de ce centre interfédéral pour se rendre compte de la lourdeur qu'implique ce genre d'organe<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> Accord de coopération du 12 juin 2013 entre l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations sous la forme d'une institution commune au sens de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>120</sup> Accord de coopération du 12 juin 2013, art. 8 : « § 2. Les membres du conseil d'administration interfédéral sont désignés par les Parlements respectifs des entités fédérées et la Chambre des représentants pour l'Etat fédéral, sur base de leur compétence, de leur expérience, de leur indépendance et de leur autorité morale (...).

§ 3. Le conseil d'administration interfédéral peut se réunir sous la forme d'une session plénière ou sous la forme de chambres restreintes. Ces chambres sont :

- une chambre fédérale composée des 10 membres désignés par la Chambre des représentants ;
- une chambre flamande composée des 4 membres désignés par le Parlement flamand ;
- une chambre francophone composée des 4 membres dont 2 sont désignés par le Parlement de la Région wallonne et 2 par le Parlement de la Communauté française ;
- une chambre bruxelloise composée des 2 membres, désignés par les groupes linguistiques respectifs du Parlement de la Région Bruxelles-Capitale et de l'assemblée réunie de la commission communautaire commune.

La chambre francophone est complétée par le membre désigné par le parlement de la Communauté germanophone.

Lorsque la chambre flamande est saisie d'un dossier concernant l'exercice des compétences communautaires dans la Région de Bruxelles-Capitale, elle est complétée par le membre de la chambre bruxelloise appartenant au groupe linguistique flamand. Lorsque la chambre francophone est saisie d'un dossier concernant l'exercice des compétences communautaires dans la Région de Bruxelles-Capitale, y compris les compétences de la Commission Communautaire Française, elle est complétée par le membre de la chambre bruxelloise appartenant au rôle linguistique francophone.

Le nombre de membres de chaque chambre peut être augmenté par le Parlement concerné jusqu'à 15 membres au maximum, parmi lesquels l'écart entre le nombre des membres de chaque sexe ne peut être supérieur à un. Ces membres supplémentaires ne siègent pas au conseil d'administration interfédéral. Dans les chambres bruxelloise et fédérale, l'élargissement doit respecter la parité linguistique. La désignation de ces membres supplémentaires se déroule selon les mêmes modalités que les autres membres ».

### 3.4.3. Conclusions relatives au scénario conjoint

En conclusion, le scénario conjoint offre des avantages mais suscitent également d'importantes difficultés. Les avantages et inconvénients de ce scénario sont synthétisés dans le tableau qui suit.

	<b>Avantages</b>	<b>Inconvénients</b>
<b>Accord de coopération</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Implication dans la lutte contre le chômage de longue durée des différents niveaux de pouvoir et d'un plus grand nombre d'acteurs</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Difficulté d'identifier une compétence pertinente pour justifier l'intervention de l'Etat fédéral et nécessité d'un décret et d'une loi d'assentiment</li><li>- Difficulté d'organiser une coopération administrative et lourdeur de fonctionnement d'une éventuelle structure interfédérale</li></ul>

La voie de la coopération entre l'Etat fédéral et la région ne paraît pas devoir être recommandée au stade expérimental et tant que le projet TZCLD ne concerne que la Région wallonne. Cette voie pourrait en revanche s'avérer utile dans un troisième temps en cas d'ouverture de l'expérience aux autres Régions.

### 3.5. Conclusions : synthèse et recommandations

Au terme de la deuxième partie de l'étude, nous pouvons tirer les conclusions suivantes.

- (1) Pour coller à la logique de réaffectation des dépenses qui sous-tend le projet TZCLD, les initiateurs du projet réunis au sein de l'IBEFE Hainaut Sud envisageaient initialement un financement essentiellement fédéral à charge du budget de la sécurité sociale.

Au regard des règles répartitrices de compétences, la mise en œuvre d'un scénario impliquant exclusivement l'Etat fédéral et un financement à charge du budget de la sécurité sociale n'est toutefois pas envisageable : la remise au travail des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires du CPAS, de même que l'activation des allocations sociales sont des compétences régionales exclusives, pour lesquelles les régions sont supposées disposer du financement nécessaire.

Il n'en reste pas moins que chaque fois que la Région remet un travailleur à l'emploi, c'est un allocataire social en mois. Même si cette mise à l'emploi n'est pas directement financée par le « recyclage » d'une prestation initialement à charge du budget de la sécurité sociale, on ne s'écarte pas de la philosophie générale du projet TZCLD. A cet égard, on notera qu'en France, l'Etat ne verse pas non plus au Fonds un montant qui

correspond aux allocations sociales ; il s'agit d'un pourcentage du salaire minimum (à ce propos, voir *supra*, point 2.2.2.). Le versement de cette subvention salariale s'inscrit toutefois globalement dans la philosophie du projet TZCLD puisqu'il ne représente pas pour la collectivité un surcoût significatif par rapport aux coûts directs et indirects du chômage.

- (2) Nous avons approfondi 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. Dans ce scénario, l'implication financière de l'Etat fédéral ne pourrait être qu'accessoire puisque la région est, en principe, exclusivement compétente pour mettre en œuvre un dispositif TZCLD et qu'elle est supposée disposer du financement nécessaire. Nous avons aussi constaté la difficulté d'identifier la compétence en vertu de laquelle l'Etat fédéral pourrait intervenir. Sur le plan opérationnel, ce scénario suscite également plusieurs difficultés : l'implication d'une administration fédérale n'est pas aisée dès lors que la compétence est essentiellement régionale ; nous déconseillons, 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, nous recommandons 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.

- (3) Nous avons vu que le scénario régional peut être mis en œuvre suivant deux voies distinctes : l'inclusion d'une disposition spéciale dans le décret budgétaire ou l'adoption d'un décret organique, c'est-à-dire d'un décret à part entière qui organise et encadre le dispositif TZCLD.

Dans un premier temps, nous recommandons l'adoption d'une disposition spéciale dans le décret budgétaire : cette voie est plus adaptée à une expérimentation restreinte. Pour des questions de légalité, nous avons attiré l'attention des porteurs du projet sur la nécessité que l'autorité publique motive de manière circonstanciée le choix des territoires et des entreprises bénéficiaires. Les analyses déjà réalisées en vue de l'implantation de l'expérience au sein du Bassin Hainaut Sud peuvent servir de base à cette motivation. Pour cette première phase expérimentale, il faut envisager, comme opérateur technique, l'intervention, aux côtés du Ministre compétent, de l'administration régionale et prévoir la consultation, à tout le moins informelle, de l'IBEFÉ.

Dans un second temps, en vue de l'élargissement de l'expérience à d'autres territoires de Wallonie, nous recommandons l'élaboration et l'adoption d'un décret organique précisant les critères d'éligibilité des territoires, les critères de choix des entreprises bénéficiaires ainsi que les modalités de calcul et les conditions d'octroi des subventions. Nous suggérons qu'en cas d'élargissement de l'expérience à toute la Wallonie, l'opérateur chargé de la mise en œuvre et du contrôle des subventions prévues par le décret organique soit le FOREM.



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

Dans cette partie, sont approfondies différentes questions juridiques, identifiées au départ ou au cours de l'étude, en lien avec la mise en œuvre de l'expérimentation. 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 (voir supra, 2.1.) - 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.). En pratique, compte tenu de l'entrée en vigueur du nouveau Code des sociétés et des associations, les choix se sont restreints ; il faut opter entre le statut de société coopérative agréée comme entreprise à finalité sociale et un statut d'association sans but lucratif. Les questions de conformité de l'expérience au regard du droit de l'Union européenne sont regroupées dans une dernière partie (4.3.). Les risques suivants sont successivement évalués : le risque que les subventions versées à l'EBE soient considérées comme des aides d'Etat, d'une part, et le risque que l'obligation de résider sur le territoire concerné par l'expérimentation soit considérée comme contraire à la liberté de circulation des travailleurs, d'autre part.

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

Cette partie s'intéresse à l'articulation entre, d'une part, la réglementation du chômage qui conditionne l'indemnisation à la privation involontaire d'emploi et, d'autre part, la philosophie de base de l'expérimentation qui part de la motivation des chômeurs de longue durée et exige dès lors de garantir le caractère volontaire de leur participation au projet.

La flexibilité de l'accompagnement des bénéficiaires du revenu d'intégration et de l'aide sociale, de même que l'implication attendue des CPAS compétents pour le territoire concerné par l'expérimentation, conduisent à considérer que la préservation du caractère volontaire suscitera comparativement moins de difficultés pour les bénéficiaires du revenu d'intégration et de l'aide sociale que pour les chômeurs indemnisés par l'assurance chômeurs. L'option a ainsi été prise de se focaliser sur la situation des chômeurs indemnisés.

Après avoir rappelé le cadre institutionnel et réglementaire (4.1.1.), le chapitre identifie les éventuels nœuds qui se nouent entre la réglementation du chômage et l'esprit de l'expérience TZCLD et propose des recommandations visant à préserver le caractère volontaire de la participation à l'expérimentation, dans le respect de la réglementation (4.1.2.).

#### 4.1.1. Le cadre institutionnel et réglementaire : le caractère involontaire du chômage et le contrôle de la disponibilité active et passive des chômeurs

Après avoir rappelé ce que recouvre le caractère involontaire du chômage (a) et avoir clarifié la répartition des compétences entre l'échelon fédéral et l'échelon régional

concernant le contrôle du caractère involontaire du chômage (b), nous rappelons, de manière synthétique, les principales règles de fond qui régissent la matière (c).

*a) Le caractère involontaire du chômage : notions de base*

Le chômage doit avoir un caractère involontaire.

Cela implique qu'au moment où le chômeur sollicite les allocations de chômage, il doit pouvoir justifier qu'il est privé de travail pour des circonstances indépendantes de sa volonté. Cela ne sera pas le cas s'il a abandonné un emploi convenable sans motif légitime ou a été licencié pour un motif équitable (article 51, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 1° et 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage).

Cela implique également que, pour continuer à obtenir le versement des allocations de chômage, le chômage doit demeurer involontaire. Le chômeur a ainsi une obligation de disponibilité pour le marché de l'emploi, c'est-à-dire qu'il doit chercher à se réinsérer sur le marché du travail. On distingue ainsi la disponibilité passive et la disponibilité active, ainsi que la disponibilité adaptée pour certaines catégories de chômeurs.

La disponibilité passive porte sur la vérification du respect par le chômeur de différentes obligations qui lui sont imposées en vertu des articles 51 et 56 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991<sup>121</sup>. Touchent à la disponibilité passive et peuvent être sanctionnés sur cette base, notamment :

- le défaut de présentation, sans justification suffisante, auprès d'un employeur, si le chômeur a été invité par le service de l'emploi compétent à se présenter auprès de cet employeur,
- le refus d'un emploi convenable,
- le défaut de présentation, sans justification suffisante, au service de l'emploi et/ou de la formation professionnelle compétent, si le chômeur a été invité par ce service à s'y présenter,
- le refus ou l'arrêt d'une formation professionnelle,
- le refus de suivre un plan d'action individuel ou le fait d'être à la base de l'échec d'un tel plan,
- l'absence de disponibilité pour le marché du travail du fait de ne pas être disposé à accepter tout emploi convenable lorsque le chômeur pose des conditions à sa reprise du travail qui ne sont pas justifiées au regard des critères de l'emploi convenable,
- (...) <sup>122</sup>.

La disponibilité passive concerne tous les chômeurs quel que soit leur âge et même s'ils sont occupés à temps partiel.

---

<sup>121</sup> FOREM, Procédure de contrôle de la disponibilité passive – Instructions, mises à jour au 15/09/2016.

<sup>122</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, art. 51 et 56, ainsi que proposition de loi spéciale relative à la sixième Réforme de l'Etat, *Doc. Parl.*, Sénat, 5-2232/1, 2012-2013, p. 112-113.

La disponibilité active correspond à l'obligation pour les chômeurs et les jeunes en stage d'insertion de rechercher activement du travail<sup>123</sup>. La recherche active implique de collaborer activement aux actions d'accompagnement, de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion qui peuvent être proposées par le service de l'emploi (FOREM) et de chercher activement un emploi en consultant régulièrement les offres d'emploi, en répondant aux offres d'emploi qui se présentent, en posant spontanément sa candidature auprès d'employeurs potentiels ou encore en s'inscrivant auprès de bureaux de recrutement ou de sélection ou encore auprès d'agences d'intérim<sup>124</sup>.

L'obligation de disponibilité active a été insérée dans la réglementation sur le chômage en 2004 et fait l'objet d'une procédure de contrôle, assortie de sanctions consistant en la suspension, la réduction, voire l'exclusion du droit aux allocations de chômage<sup>125</sup>. Cette réforme, souvent considérée comme la plus emblématique du glissement vers l'Etat social actif, a retenu l'attention de la littérature en sciences humaines et a été étudiée de manière approfondie par des juristes<sup>126</sup>. A l'origine, il était prévu que la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi s'applique aux chômeurs de moins de 30 ans avec une extension progressive aux chômeurs de moins de 40 ans et puis, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2006, aux chômeurs de moins de 50 ans<sup>127</sup>. Au-delà de ce qui avait été initialement envisagé, elle a été étendue aux chômeurs de 50 à 55 ans<sup>128</sup> et est actuellement applicable jusqu'à 60 ans<sup>129</sup>. La réglementation opère une distinction entre les jeunes (de moins de 25 ans) inscrits comme

---

<sup>123</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 58, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1.

<sup>124</sup> Voir <https://www.leforem.be/particuliers/controle-recherche-emploi-beneficiaire-allocations.html>

<sup>125</sup> Arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômeur à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, *M.B.*, 9 juillet 2004. Le « cadre normatif » applicable aux jeunes en stage d'insertion résulte des articles 36/1 à 36/11 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 relatif au chômage ; voy. FOREM, Procédure de contrôle de la disponibilité active – stage d'insertion professionnelle, instructions mises à jour au 28/02/2019. Pour les chômeurs indemnisés, le « cadre normatif » résulte des articles 58/1 à 58/12 du même arrêté royal.

<sup>126</sup> Voir notamment : D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question - Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Chartre, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2012, 613 p. ; V. DE GREEF, *Droit au travail et troubles mentaux. Une analyse critique des exclusions et des inclusions par le droit en assurance chômage et en aide sociale*, Bruxelles, La Chartre, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2016, 553 p. ; P. PALSTERMAN ET B. GRAULICH, « Le 'contrôle des chômeurs', commentaire de l'arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi », *Chron. D. S.*, 2004, p. 489-499 ; D. SIMOENS, « Zin en onzin van de contractuelisering binnen de wettelijke sociale zekerheid », *T.S.R.*, 2009, p. 391-423 ; E. DERMINE, J.-FR. NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », in *Actualités de droit social, Revenu d'intégration sociale, activation chômage et règlement collectif de dettes*, J. CLESSE, M. DUMONT (DIR.), Louvain-la-Neuve, Anthémis, Commission Université-Palais, n° 116, 2010, p. 45-135 ; D. DUMONT, « Pour ou contre l'activation des chômeurs ? Une analyse critique du débat », *R.D.S.*, 2010, p. 356-385.

<sup>127</sup> Arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, art. 10, alinéa 2, 3°.

<sup>128</sup> Arrêté royal du 10 novembre 2012 modifiant les articles 59bis et 89 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et modifiant l'article 10 de l'arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, art. 1.

<sup>129</sup> Arrêté royal du 14 décembre 2015 modifiant les articles 56 et 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant les articles 36/1 à 36/11, 56/1 à 56/6 et 58/1 à 58/12 dans le même arrêté, art. 2.

demandeurs d'emploi dans le cadre du stage d'insertion de 12 mois devant leur permettre, à l'échéance de cette période, de bénéficier des allocations d'insertion et les chômeurs indemnisés (sans qu'il faille alors distinguer selon qu'ils obtiennent le bénéfice des allocations de chômage ou des allocations d'insertion)<sup>130</sup>.

*b) La répartition de compétences entre l'échelon fédéral et l'échelon régional*

La loi spéciale du 8 août 1980, telle que modifiée par la loi spéciale du 6 janvier 2014, précise que les régions exercent la « compétence de décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité active et passive des chômeurs et d'imposition des sanctions y relatives ». Cette règle appelle plusieurs observations.

Comme cela a été relevé ci-dessus, la question de la disponibilité ne recouvre pas l'entière des hypothèses dans lesquelles le chômage est considéré comme volontaire. Un chômeur peut aussi être sanctionné en raison d'un licenciement pour motif équitable ou de la démission d'un emploi convenable sans motif légitime. Le contrôle de ce volet du caractère involontaire du chômage n'a pas été transféré. C'est ainsi que l'autorité fédérale, *via* l'ONEm, reste compétente « pour contrôler les conséquences de l'abandon d'un emploi convenable sans motif légitime et du licenciement pour un motif équitable eu égard à l'attitude fautive du travailleur (article 51, § 1er, 1° et 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage) »<sup>131</sup>.

En ce qui concerne la disponibilité pour le marché de l'emploi, les régions sont dorénavant compétentes pour en assurer le contrôle. L'autorité fédérale reste en revanche « compétente pour le cadre normatif en ce qui concerne la réglementation en matière d'emploi convenable, de recherche active d'un emploi, de contrôle administratif et de sanctions... ». C'est donc dans le respect d'un cadre normatif fédéral et, notamment, de la notion d'emploi convenable définie par l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991, que les régions sont compétentes « pour examiner, contrôler et décider de manière autonome si un chômeur est disponible pour le marché du travail et pour imposer les sanctions y afférentes »<sup>132</sup>.

Enfin, l'exécution matérielle des sanctions, y compris les sanctions prises en matière de disponibilité par le niveau régional, relève de la compétence fédérale. On a en effet estimé que « pour que [la] répartition des compétences puisse fonctionner, il est indispensable que l'autorité qui verse les allocations soit aussi celle qui exécute matériellement la sanction »<sup>133</sup>. En pratique, les services régionaux de l'emploi prennent les décisions de sanction, sous la forme d'une suspension ou d'une exclusion du droit aux allocations de chômage et c'est

---

<sup>130</sup> Le « cadre normatif » applicable aux jeunes en stage d'insertion figure aux articles 36/1 à 36/11 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 relatif au chômage. Pour les chômeurs indemnisés, le « cadre normatif » figure aux articles 58/1 à 58/12 du même arrêté royal.

<sup>131</sup> Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. Parl.*, Sénat, 5-2232/1, 2012-2013, p. 112.

<sup>132</sup> Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. Parl.*, Sénat, 5-2232/1, 2012-2013, p. 112.

<sup>133</sup> Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. Parl.*, Sénat, 5-2232/1, 2012-2013, p. 12.

l'ONEm, organisme chargé d'autoriser le paiement des allocations, qui assure l'exécution des décisions en collaboration avec les organismes de paiement des allocations<sup>134</sup>.

La répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les régions peut ainsi être résumée comme suit :

	<b>Compétences fédérales</b>	<b>Compétences régionales</b>
<b>Licenciement pour motif équitable et démission sans motif légitime</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définition du cadre normatif</li> <li>• Contrôle et décisions de sanction (ONEm)</li> <li>• Exécution des sanctions (ONEm et organismes de paiement)</li> </ul>	/
<b>Disponibilités active et passive</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définition du cadre normatif,</li> <li>• Exécution des sanctions (ONEm et organismes de paiement)</li> </ul>	Contrôle et décisions de sanction

*c) La mise en œuvre du cadre normatif fédéral par les autorités régionales : contrôle et décisions de sanction en matière de disponibilité*

Le service régional contrôle la disponibilité passive. Dans ce cadre, il est amené à sanctionner le chômeur qui ne donne pas suite, sans justification suffisante, à l'invitation à se présenter au service régional de l'emploi ou auprès d'un employeur, qui refuse un emploi convenable, qui, sans motif valable, refuse ou arrête une formation professionnelle ou un plan d'action individuel... Ces différents manquements sont susceptibles de donner lieu à une exclusion temporaire, et exceptionnellement illimitée, du droit aux allocations de chômage<sup>135</sup>. La réglementation prévoit toutefois aussi la possibilité d'assortir la sanction d'un sursis ou de se limiter à un avertissement<sup>136</sup>.

Le contrôle de la disponibilité active est plus complexe. Il est prévu que le service régional de l'emploi évalue périodiquement la disponibilité active du chômeur complet pendant toute la durée du chômage et, au minimum, une fois par an<sup>137</sup>.

L'évaluation tient notamment compte des plans d'actions individuels que le chômeur est amené à conclure avec le service régional de l'emploi. Le plan d'action individuel est le plan « adapté au chômeur en fonction de son profil, de ses besoins et de ceux du marché du travail,

<sup>134</sup> Pour rappel, le paiement est assuré par l'organisme de paiement de l'organisation syndicale à laquelle est affilié le chômeur ou, à défaut d'affiliation syndicale, par la CAPAC (Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage).

<sup>135</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 52bis. L'exclusion peut se situer entre 4 et 52 semaines.

<sup>136</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 52bis.

<sup>137</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 58/5. La procédure applicable aux jeunes en stage d'insertion n'est pas envisagée ici dans la mesure où elle concerne des jeunes qui ne figurent pas parmi le public cible de l'expérimentation.

qui est proposé par le service régional de l'emploi compétent au chômeur dans le but de lui offrir un nouveau départ sous la forme d'un accompagnement individuel d'orientation professionnelle, d'un accompagnement dans la recherche d'emploi, d'une formation ou de toute autre mesure de nature à augmenter sa disponibilité ou son employabilité sur le marché du travail, ...»<sup>138</sup>. L'évaluation tient également compte des démarches qui ont été entreprises spontanément par le chômeur pour rechercher de l'emploi (consultation et réponse aux offres d'emploi, candidatures spontanées, inscription auprès d'agences d'intérim, etc.).

Le chômeur complet qui est considéré par le service régional de l'emploi comme étant éloigné de l'emploi en raison de facteurs psycho-médicosociaux qui affectent durablement son insertion professionnelle ou qui est reconnu par le médecin agréé de l'ONEm comme ayant une inaptitude permanente au travail de 33 % au moins est dispensé de l'obligation de rechercher activement un emploi pendant la durée du trajet d'accompagnement spécifique ou adapté qui lui est proposé par le service régional de l'emploi. En-dehors de ces trajets d'accompagnement spécifiques, la procédure de contrôle peut être suspendue dans d'autres hypothèses : par exemple, si le chômeur est dispensé de l'obligation d'être disponible pour le marché de l'emploi parce qu'il est autorisé à suivre une formation ou des études, s'il renonce aux allocations, s'il est au chômage parce qu'il conteste une décision de fin d'incapacité de travail de sa mutuelle ou encore en cas de repos d'accouchement (pendant la période de 3 mois qui précède la date présumée ou réelle de l'accouchement et pendant les 4 mois qui suivent la date réelle de l'accouchement)<sup>139</sup>.

Pour les chômeurs indemnisés qui ne sont pas dispensés des obligations de disponibilité active, la procédure de contrôle définie dans le cadre normatif fédéral est mise en œuvre par le FOREM de la manière suivante<sup>140</sup> :

- une première évaluation des démarches relatives à la recherche d'emploi a lieu au terme du 9<sup>ème</sup> mois suivant l'inscription ou la réinscription du demandeur d'emploi<sup>141</sup> ; ce premier entretien a pour but d'évaluer les efforts de recherche d'emploi depuis le début de l'inscription comme demandeur d'emploi, en tenant compte du « degré de réalisation du plan individuel d'actions » conclu avec le conseiller du FOREM, des démarches individuelles de recherche d'emploi, des éventuelles périodes de travail ou formation et des autres actions entreprises en vue de la réinsertion professionnelle<sup>142</sup> ;
- si l'entretien est positif, le chômeur est convoqué à un nouvel entretien au plus tôt un an plus tard ; si l'évaluation est négative, un avertissement est envoyé<sup>143</sup> et une convocation pour un second entretien au plus tôt 5 mois plus tard est prévue<sup>144</sup> ;

---

<sup>138</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, 27, 14°. Conformément à l'accord de coopération du 6 novembre 2013, le plan d'action est conclu au plus tôt après 4 mois de chômage ;

[https://www.leforem.be/MungoBlobs/1391427851886/PDF\\_parours\\_alloc\\_DE,0.pdf](https://www.leforem.be/MungoBlobs/1391427851886/PDF_parours_alloc_DE,0.pdf).

<sup>139</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 58/3.

<sup>140</sup> <https://www.leforem.be/particuliers/controle-recherche-emploi-beneficiaire-allocations-etapes.html>.

<sup>141</sup> Sur la notion de début de chômage qui conditionne le délai dans lequel a lieu la première évaluation, voir l'arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 58/6, alinéas 1 et 2.

<sup>142</sup> Conformément au cadre normatif fédéral : Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 58/6, alinéa 3.

<sup>143</sup> Conformément au cadre normatif fédéral : voir l'arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 58/9, § 1<sup>er</sup>.

<sup>144</sup> Selon le cadre normatif fédéral, le second entretien doit intervenir dans un délai de 6 mois suivant la première évaluation négative (Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 58/5, alinéa 4).

- si le second entretien est positif, le chômeur est convoqué à un nouvel entretien au plus tôt un an plus tard ; en cas d'évaluation négative, les allocations de chômage sont réduites ou suspendues pendant 13 semaines<sup>145</sup> et une convocation à un troisième entretien est prévue au plus tôt 5 mois plus tard<sup>146</sup> ;
- si le troisième entretien est positif, le chômeur est convoqué à un nouvel entretien au plus tôt un an plus tard ; si l'évaluation est négative, le chômeur est exclu du bénéfice des allocations, soit immédiatement (s'il est cohabitant), soit après avoir bénéficié d'une allocation réduite pendant une période de 6 mois.

La réglementation fédérale prévoit une obligation de disponibilité adaptée, autrement dit allégée, pour les chômeurs âgés de 60 ans et plus<sup>147</sup> et pour les travailleurs à temps partiel qui bénéficient de l'allocation de garantie de revenus. Pour ces derniers, la disponibilité adaptée est d'application immédiatement ou après 12 mois<sup>148</sup>, selon que l'occupation à temps partiel atteint un mi-temps ou est inférieure. Dans le cadre de cette disponibilité adaptée, les travailleurs à temps partiel font l'objet d'un accompagnement personnalisé qui comporte un entretien individuel de bilan avec le FOREM au terme duquel un plan d'action peut être signé. La signature de ce plan n'est pas obligatoire. Dans le cadre de la disponibilité adaptée, des sanctions restent possibles notamment en cas de non-respect des obligations de disponibilité passive<sup>149</sup>.

#### 4.1.2. La sécurisation du caractère volontaire de la participation des chômeurs de longue durée à l'expérience TZCLD aux différents stades de la relation de travail avec l'EBE

Pour aborder la question de l'articulation entre le caractère volontaire de la participation à l'expérience TZCLD et la réglementation du chômage, il est utile de distinguer trois étapes, à savoir :

- la phase des contacts préalables à la conclusion d'un contrat de travail avec l'EBE (a),
- la période pendant laquelle le travailleur est occupé au sein de l'EBE (b.),
- la fin éventuelle du contrat de travail à l'initiative de l'EBE ou du travailleur (c.).

S'il n'est évidemment pas envisageable de s'écarter du cadre normatif fédéral décrit à la section précédente, il apparaît que les services régionaux de l'emploi disposent d'une marge d'interprétation lors de la mise en œuvre de leur compétence de contrôle. Dans les limites de

<sup>145</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 58/9, § 2.

<sup>146</sup> Voir l'arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 58/5, alinéa 4 : le nouvel entretien doit intervenir au plus tard 6 mois après l'expiration de la sanction appliquée à la suite de l'évaluation négative.

<sup>147</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 56/2 à 56/6 ; voir aussi FOREM, Procédure de contrôle de la disponibilité adaptée, instructions mises à jour au 16/06/2017.

<sup>148</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 56 § 2. Le travailleur à temps partiel visé à l'alinéa 1er est dispensé de l'obligation de rechercher activement un emploi visée à l'article 58, § 1er, alinéa 1er et de l'application de l'article 58/2. Il doit être et rester inscrit comme demandeur d'emploi et fournir la preuve de cette inscription. Il doit, en outre, collaborer à un accompagnement personnalisé tel que décrit à l'article 56/3, § 2, qui lui est proposé par le service régional de l'emploi compétent.

<sup>149</sup> <https://www.leforem.be/particuliers/contrôle-adapte-etapes.html>.

cette marge, le FOREM pourrait, de manière anticipée, apporter différentes clarifications de nature à sécuriser la situation juridique des chômeurs de longue durée qui s'engagent dans le projet TZLD.

*a) La phase de prise de contact et d'élaboration d'un projet de contrat de travail*

Comme indiqué précédemment, l'expérimentation 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 répondent à des 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.

Les demandeurs d'emploi de longue durée domiciliés dans le ressort territorial de l'expérimentation ont vocation à rentrer en contact, le plus rapidement possible, avec l'EBE. Cette prise de contact pourrait intervenir soit grâce à l'information (la publicité) diffusée par l'entreprise elle-même, par le comité d'accompagnement local, par le CPAS ou encore par les associations locales, soit en réponse à une invitation formelle du FOREM. Dans l'absolu, les deux options sont envisageables et peuvent intervenir de manière concertée. Une démarche en réponse à l'invitation de l'EBE ou des acteurs locaux devrait toutefois recevoir la priorité car elle peut sembler plus favorable à l'instauration d'un lien de confiance.

Les obligations en matière de gestion de données (RGPD) pourraient faire obstacle à ce que le FOREM transmette à l'EBE un fichier reprenant tous les demandeurs d'emploi de longue durée domiciliés sur le territoire concerné par l'expérience. On pourrait ainsi envisager que, dans un premier temps, la recherche de contacts émane de l'entreprise et de ses partenaires et que le FOREM n'intervienne que dans un second temps pour joindre ceux qui n'auraient pas été joints. Informé, après un certain délai, des demandeurs d'emploi engagés dans la phase préparatoire avec l'entreprise, le FOREM pourrait inviter les autres demandeurs d'emploi de longue durée du territoire à contacter l'entreprise, sans communiquer ces noms à l'EBE.

Un protocole de collaboration entre le FOREM et l'EBE pourrait, à ce stade, confirmer les principes et le *modus operandi* suivants :

- Dès que la phase de préparation d'un contrat de travail est entamée, l'entreprise en informe le FOREM, avec l'accord du demandeur d'emploi<sup>150</sup>.
- Le FOREM invite ceux qui, parmi les demandeurs d'emploi n'ont pas été contactés par l'entreprise, à rentrer en contact avec cette dernière ; dans la mesure où elle ne repose pas (encore) sur un projet de contrat de travail, cette invitation n'est pas considérée

---

<sup>150</sup> Une information identique devrait être envisagée avec le CPAS s'il s'agit d'un bénéficiaire de l'aide sociale ou du revenu d'intégration.

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.

- En particulier à l'égard des demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail et qui ne font plus l'objet d'un véritable suivi, il ne paraît pas judicieux, si on souhaite favoriser la confiance en soi dans le chef de ces demandeurs d'emploi, de passer par un plan d'action individuel ; il devrait ainsi être confirmé que la prise de contact avec l'EBE, lorsqu'elle est proposée par le FOREM, n'est pas inscrite dans un plan d'action individuel.
- Le FOREM est informé de l'identité des demandeurs d'emploi qui, soit à l'initiative de l'entreprise et des acteurs locaux, soit à l'invitation du FOREM, ont pris contact avec l'entreprise et sont engagés dans la phase de préparation d'un contrat de travail ; à partir de ce moment, le FOREM s'abstient de communiquer de nouvelles offres d'emploi et d'adresser de nouvelles convocations à ces demandeurs d'emploi et ce jusqu'à ce que l'EBE l'informe de la conclusion d'un contrat de travail ou de l'échec de la phase préparatoire.

Lors de la réunion du Comité d'accompagnement du 30 avril 2019, il a de manière pertinente été suggéré par plusieurs participants que les dossiers des demandeurs d'emploi domiciliés dans le territoire concerné par l'expérimentation soient pris en charge par un seul et même conseiller référent du FOREM, et ce de manière à unifier la démarche et à veiller à respecter la philosophie du projet et ses traits caractéristiques (à ce propos, voir *supra*, 2.1.).

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. Le cadre normatif fédéral ne prévoit en effet pas de suspension de la procédure de contrôle en vue de préparer la conclusion d'un contrat de travail à durée indéterminée dans le cadre d'une expérimentation du type de celle de TZCLD.

Il est en revanche évident que la participation à la phase préparatoire devrait être prise en compte dans l'évaluation du comportement actif de recherche d'emploi. Pour rappel, pour cette évaluation, il est tenu compte du degré de réalisation du plan individuel d'actions mais aussi des actions entreprises à titre individuel. En l'espèce, en l'absence de plan d'action individuel, les contacts avec l'entreprise devraient être considérés comme des démarches personnelles de recherche d'emploi de première importance. S'agissant de demandeurs d'emploi de longue durée, il doit être admis que le fait de se focaliser sur un seul projet est la démarche la plus efficace. Le reproche parfois retenu par certains tribunaux qu'un demandeur d'emploi (en l'occurrence, généralement, un bénéficiaire du droit à l'intégration sociale) ne peut restreindre ses recherches aux seules offres d'emploi correspondant à ses qualifications<sup>151</sup> ou ne peut limiter ses recherches à un seul secteur<sup>152</sup>, ne devrait, en l'espèce, pas être considéré comme pertinent.

---

<sup>151</sup> Cour trav. Bruxelles, 4 juin 2009, R.G. n° 49.720.

<sup>152</sup> Cour trav. Bruxelles, 13 avril 2011, R.G. n° 2010/AB/200.

Lors de la réunion du Comité d'accompagnement du 30 avril 2019, il a été suggéré par différents intervenants que l'octroi automatique d'une évaluation positive pourrait, sur le plan administratif, être envisagé pour les demandeurs d'emploi de longue durée inclus dans la préparation du contrat de travail avec l'EBE. Cette évaluation serait conditionnée par un engagement effectif dans le projet, depuis un délai suffisant.

#### *b) La phase de la relation de travail*

Pour rappel, l'engagement des demandeurs d'emploi est prévu dans le cadre d'un contrat de travail à durée indéterminée, auquel s'applique l'ensemble du droit du travail. Une fois le contrat de travail signé, les travailleurs sont dispensés de toute obligation de disponibilité active ou passive, sauf s'ils sont engagés dans le cadre d'un contrat de travail à temps partiel et bénéficient d'une allocation de garantie de revenus. Cette hypothèse pourrait être assez fréquente dans la mesure où le choix d'un régime de travail adapté aux possibilités de l'intéressé fait partie des caractéristiques de base de l'expérimentation (voir *supra*, 2.1).

Comme indiqué précédemment, il résulte du cadre normatif que le régime de disponibilité de ces travailleurs à temps partiel est limité, en particulier lorsque l'occupation correspond à au moins un mi-temps. La disponibilité adaptée est en effet d'application immédiate ou après 12 mois<sup>153</sup>, selon que l'occupation à temps partiel atteint un mi-temps ou est inférieure. Dans le cadre de cette disponibilité adaptée, les travailleurs à temps partiel font l'objet d'un accompagnement personnalisé qui comporte un entretien individuel de bilan avec le FOREM au terme duquel un plan d'action peut être signé, mais n'est pas obligatoire. Il est précisé que l'accompagnement doit tenir compte « des spécificités du secteur d'activité professionnelle »<sup>154</sup>.

En l'espèce, eu égard au contexte particulier de l'expérience de travail et à l'accompagnement déjà offert par l'EBE, la signature d'un tel plan d'action ne semble pas nécessaire, voire pourrait être contreproductive, dans la mesure où un risque de confusion pourrait apparaître entre ce plan et les engagements à l'égard de l'EBE. L'absence de signature d'un plan d'action pourrait être confirmée par le protocole de collaboration envisagé entre le FOREM et l'EBE.

#### *c) La fin du contrat de travail*

Puisque les travailleurs seront engagés dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée, ce contrat de travail est susceptible de prendre fin à la suite d'un licenciement ou d'une démission, de sorte que des sanctions sont susceptibles d'être appliquées en vertu de la réglementation du chômage. Les conditions dans lesquelles est intervenue la rupture du contrat de travail ont en effet des répercussions sur le droit aux allocations de chômage, puisque le chômeur doit avoir involontairement été privé d'emploi. En cas de licenciement, se

---

<sup>153</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 56 § 2. Le travailleur à temps partiel visé à l'alinéa 1er est dispensé de l'obligation de rechercher activement un emploi visée à l'article 58, § 1er, alinéa 1er et de l'application de l'article 58/2. Il doit être et rester inscrit comme demandeur d'emploi et fournir la preuve de cette inscription. Il doit, en outre, collaborer à un accompagnement personnalisé tel que décrit à l'article 56/3, § 2, qui lui est proposé par le service régional de l'emploi compétent.

<sup>154</sup> FOREM, Procédure de contrôle de la disponibilité adaptée, instruction mise à jour au 16/06/2017.

posera la question de savoir si celui-ci résulte d'un motif équitable ; en cas de démission, on se demandera si celle-ci repose sur un motif légitime.

Comme indiqué *supra*, les notions de licenciement pour motif équitable et de démission pour motif légitime ne concernent pas la disponibilité passive ou active, mais l'appréciation du caractère involontaire du chômage. Elles ne sont donc pas contrôlées par le service régional de l'emploi, mais relèvent de la compétence de l'ONEM.

Selon la jurisprudence, le licenciement pour motif équitable au sens de l'article 51, §1<sup>er</sup>, alinéa 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage est susceptible de donner lieu à une sanction d'exclusion pour autant que les conditions cumulatives suivantes soient remplies : il faut « une attitude fautive dans le chef du travailleur, un lien de causalité entre la faute et le licenciement et le fait que le travailleur savait ou devait savoir que sa faute entraînait un risque de licenciement »<sup>155</sup>. Une certaine gravité est donc requise pour qu'il puisse être question d'un licenciement pour motif équitable.

Pour qu'une démission sans motif légitime au sens de l'article 51, §1<sup>er</sup>, alinéa 1 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage puisse donner lieu à sanction, il faut, d'une part, que le travailleur ait abandonné un emploi pouvant être considéré comme convenable et, d'autre part, que la démission ne résulte pas d'un motif légitime. En pratique, l'abandon d'emploi peut donc être justifié par un motif légitime : ainsi, en est-il « lorsque les circonstances sont telles qu'il ne peut raisonnablement être exigé du travailleur qu'il continue l'exécution de son contrat de travail »<sup>156</sup>.

Si la réglementation en la matière ne laisse guère de place à une interprétation administrative spécifique, 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.

#### 4.1.3. Conclusions intermédiaires : synthèse et recommandations

Le caractère volontaire de la participation des chômeurs de longue durée à l'expérience TZCLD est un trait fondamental du projet. Dans ce chapitre, nous avons examiné, aux différents

---

<sup>155</sup> B. GRAULICH, P. PALSTERMAN, *Les droits et obligations du chômeur*, Kluwer, 2003, p. 115 ; Cour trav. Bruxelles, 9 mars 2012, RG n° 2010/AB/923 ; Cour trav. Bruxelles, 27 juin 2018, R.G. n° 2017/AB/347.

<sup>156</sup> Cass. 22 octobre 1984, *Pas.*, 1985, p. 264.

stades de la relation de travail, comment préserver le caractère volontaire de la participation à l'expérience, tout en respectant la réglementation sur le chômage.

Les enseignements de ce chapitre sont récapitulés dans un tableau qui distingue les différentes étapes de la relation de travail. Ce tableau comprend la synthèse des exigences résultant de la réglementation fédérale sur le chômage, plus particulièrement celles relatives à la disponibilité pour le marché du travail et à la privation involontaire d'emploi. Il reprend ensuite les différentes recommandations pratiques visant à concilier cette réglementation avec les objectifs poursuivis par le projet TZCLD. Il s'agit essentiellement de recommandations qui portent sur l'application de la réglementation fédérale par le FOREm, lequel dispose d'une certaine marge de manœuvre qu'il peut mobiliser afin de sécuriser la situation juridique des chômeurs de longue durée qui s'engageraient dans l'expérience. Certaines recommandations concernent également l'EBE, dans ses relations avec le FOREm ou avec les chômeurs de longue durée.

	<b>Synthèse du cadre normatif fédéral</b>	<b>Recommandations</b>
<b>Avant la relation de travail</b>	<b>Disponibilité passive</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Donner suite aux convocations (à se présenter au FOREM ou auprès d'employeurs)</li> <li>• Accepter les offres d'emploi convenable</li> <li>• Signer et respecter le plan d'action individuel</li> </ul> Contrôle par le FOREM	Précisions à apporter en concertation avec le FOREM : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Chômeurs contactés prioritairement par l'EBE</li> <li>• Lorsqu'elle est formulée par le FOREM, l'invitation à contacter l'EBE n'est pas reprise dans un plan d'action individuel</li> <li>• L'invitation à contacter l'EBE n'est pas considérée comme une offre d'emploi</li> <li>• Pas de convocations au FOREM ou auprès d'autres employeurs pour les chômeurs en contact avec l'EBE</li> </ul>
	<b>Disponibilité active</b> : rechercher activement un emploi  Contrôle par le FOREM	Précisions à apporter en concertation avec le FOREM : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prise en compte des démarches effectuées auprès de l'EBE</li> <li>• Evaluation positive automatique ?</li> </ul>
<b>Pendant la relation de travail</b>	<b>Disponibilité adaptée</b> en cas de travail à temps partiel avec AGR  Contrôle par le FOREm	Précision à apporter en concertation avec le FOREm : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence de signature d'un plan d'action individuel vu l'accompagnement réalisé par l'EBE</li> </ul>
<b>Fin de la relation de travail</b>	<b>Licenciement pour motif équitable et démission sans motif légitime</b>  Contrôle par l'ONEm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilité d'employeur de l'EBE</li> </ul>

## 4.2. Le statut juridique de l'EBE

L'EBE sera, sur le plan juridique, l'employeur des chômeurs de longue durée engagés dans le cadre de contrats de travail à durée indéterminée. En pratique, se pose la question de la forme juridique qu'elle peut prendre (4.2.1.), ainsi que la question de la commission paritaire à laquelle elle doit être rattachée (4.2.2.).

### 4.2.1. La forme juridique de l'EBE : société coopérative agréée comme entreprise sociale ou association sans but lucratif

Au terme de la deuxième partie de l'étude, nous avons recommandé de ne pas faire appel à un outil juridique existant (MIRE, IDESS, etc.), à la fois parce que cela ferait perdre une partie de sa spécificité à l'expérimentation TZCLD et parce que l'apparente simplicité qui consiste à se référer à un dispositif existant est une illusion dès lors que des adaptations du dispositif seront nécessaires et impliqueront donc l'adoption d'un décret modificatif (ce qui n'est pas nécessairement plus simple que d'adopter un nouveau dispositif).

Il suit de cette recommandation que l'EBE devra 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. Nous aurons particulièrement égard au Code des sociétés et des associations, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> mai 2019<sup>157</sup>, lequel prévoit deux formes juridiques non lucratives de personnes morales, à savoir la société coopérative agréée comme entreprise sociale (SC ES) et l'association sans but lucratif (ASBL).

Nous relevons, sans exhaustivité, quelques-unes des caractéristiques respectives des SC ES (a.) et des ASBL (b.). Nous vérifions si l'EBE peut emprunter ces formes juridiques. Nous épinglons également les modalités de constitution de ces formes juridiques ainsi que certaines particularités propres à chacune d'entre elles, afin d'identifier leurs avantages et leurs inconvénients en vue de réaliser le projet TZCLD.

#### a) La société coopérative agréée comme entreprise sociale

La société coopérative poursuit, de manière plus ou moins marquée selon ce que prévoient ses statuts, d'autres finalités que la rémunération du capital investi : elle peut soit poursuivre la satisfaction matérielle de ses membres, soit poursuivre un objectif sociétal (i). Comme toutes les sociétés, les sociétés coopératives doivent satisfaire à différentes règles de constitution (ii), auxquelles s'ajoutent des conditions supplémentaires lorsqu'il est question d'un agrément comme « coopérative agréée » ou comme « société coopérative agréée comme entreprise sociale » (iii).

---

<sup>157</sup> 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.

## i. La définition de la société coopérative

Selon le Code des sociétés et des associations, la société coopérative est celle qui « a pour but principal la satisfaction des besoins et/ou le développement des activités économiques et/ou sociales de ses actionnaires ou bien de tiers intéressés notamment par la conclusion d'accords avec ceux-ci en vue de la fourniture de biens ou de services ou de l'exécution de travaux dans le cadre de l'activité que la société coopérative exerce ou fait exercer (...) »<sup>158</sup>.

La finalité coopérative et les valeurs de la société coopérative doivent être décrites dans les statuts de la société et sont, le cas échéant, complétées par une explication plus détaillée dans un règlement intérieur ou une charte<sup>159</sup>.

La singularité des coopératives est mise en avant sur le plan international, depuis fort longtemps. C'est ainsi que l'Alliance coopérative internationale promeut, depuis le 19<sup>ème</sup> siècle, différents principes coopératifs qui ont été actualisés en 1995 avec l'adoption d'une déclaration portant sur sept principes de base<sup>160</sup>. L'Organisation internationale du travail (OIT) a, en 2002, adopté une recommandation qui reprend à son compte ces principes de base et invite les Etats membres et les partenaires sociaux à agir pour leur mise en œuvre au niveau national<sup>161</sup>. Selon cette recommandation, le terme « coopérative » désigne « une association autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs au moyen d'une entreprise dont la propriété est collective et où le pouvoir est exercé démocratiquement ».

En droit belge, la société coopérative ne doit pas nécessairement adhérer aux principes de l'Alliance coopérative internationale ou de la recommandation de l'OIT<sup>162</sup>. Certains de ces principes sont toutefois contraignants pour les sociétés coopératives qui sollicitent un agrément comme « coopérative agréée » (voir *infra*, point c).

En droit français, il existe différentes formes de sociétés coopératives axées sur la participation des travailleurs ou des personnes impliquées dans ses activités. La participation des travailleurs est ainsi au cœur de la SCOP (« société coopérative de production » ou « société coopérative et participative »), dans laquelle les membres salariés doivent détenir la majorité des parts sociales et le management doit être élu par l'assemblée générale<sup>163</sup>. La réunion des différents parties constituantes (*stakeholders*) est, quant à elle, au centre de la SCIC (la « société coopérative d'intérêt collectif »), dont le sociétariat associe obligatoirement

---

<sup>158</sup> Code des sociétés et des associations, art. 6:1.

<sup>159</sup> Code des sociétés et des associations, art. 6:1, § 4.

<sup>160</sup> Adhésion volontaire et ouverte à tous, pouvoir démocratique exercé par les membres, participation économique des membres, autonomie et indépendance, éducation, formation et information, coopération entre les coopératives, engagement envers la communauté.

<sup>161</sup> Recommandation n° 193 sur la promotion des coopératives, 2002.

<sup>162</sup> En Belgique, comme dans tous les pays de l'Union européenne, s'applique le Règlement (CE) n° 1435/2003 du Conseil du 22 juillet 2003 relatif au statut de la société coopérative européenne (SEC). Cette société qui doit avoir une dimension transnationale et un capital minimum est peu adaptée à l'expérimentation territoriale. Elle offre comme spécificité d'organiser l'implication des travailleurs dans les affaires des sociétés coopératives européennes (voir, à cet égard, la Directive 2003/72/CE du Conseil du 22 juillet 2003 complétant le statut de la société coopérative européenne pour ce qui concerne l'implication des travailleurs).

<sup>163</sup> Loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 portant statut des sociétés coopératives de production.

autour d'un projet des acteurs salariés, des acteurs bénéficiaires (clients, usagers, riverains, fournisseurs, etc.) et des contributeurs (associations, collectivités, sociétés, bénévoles, etc.) pour produire des biens ou des services d'intérêt collectif au profit d'un territoire ou d'une filière d'activités<sup>164</sup>. La SCIC apparaît particulièrement adaptée à une expérience territoriale, telle que TZCLD. Il semble toutefois que la plupart des EBE françaises adoptent le statut d'association<sup>165</sup>.

Sur le plan de la participation, la législation belge est beaucoup moins développée que la législation française : elle ne prévoit pas une forme particulière de société coopérative dans laquelle la participation des travailleurs et/ou des milieux intéressés est obligatoire, à l'instar de ce qui existe en France avec le SCOP et la SCIC. Pour que cette participation soit d'application, il faut qu'elle soit organisée par les statuts de la coopérative.

## ii. Les modalités de constitution de la société coopérative

Une société coopérative doit, à peine de nullité, être constituée par trois personnes au moins<sup>166</sup>, et par acte authentique<sup>167</sup>. Un notaire doit donc intervenir.

Le Code n'exige plus de capital minimum. Il précise néanmoins que « les fondateurs veillent à ce que la société coopérative dispose lors de sa constitution de capitaux propres qui, compte tenu des autres sources de financement, sont suffisants à la lumière de l'activité projetée »<sup>168</sup>.

En pratique, préalablement à la constitution de la société, les fondateurs doivent remettre au notaire un plan financier « dans lequel ils justifient le montant des capitaux propres de départ à la lumière de l'activité projetée de la société pendant une période d'au moins deux ans. Ce document n'est pas déposé avec l'acte, mais est conservé par le notaire »<sup>169</sup>. Le plan financier est susceptible de devoir être produit en cas de faillite de la société. Les fondateurs peuvent en effet être tenus pour responsables, dans la proportion fixée par le juge, « en cas de faillite prononcée dans les trois ans de l'acquisition de la personnalité juridique, si les capitaux propres de départ étaient, lors de la constitution, manifestement insuffisants pour assurer l'exercice normal de l'activité projetée pendant une période de deux ans au moins »<sup>170</sup>. Pour le surplus, les actionnaires n'engagent que leur apport<sup>171</sup>. Ils ne sont pas tenus personnellement des engagements de la société.

## iii. La coopérative agréée et l'agrération comme entreprise sociale

---

<sup>164</sup> Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, art. 19quinquies à 19sexdecies.

<sup>165</sup> A l'origine, seule l'EBE Actypoles à Thiers (Puy-de-Dôme) avait opté pour le statut de SCIC, voir : <https://www.banquedesterritoires.fr/la-scic-outil-de-dialogue-pour-des-projets-dinteret-collectif-complexes> (15 mai 2017). Depuis lors, a été constituée en avril 2018, sur le territoire de Colombey-les-Belles, une EBE sous forme de SCIC, la SCIC de Laine en Rêves.

<sup>166</sup> Code des sociétés et des associations, art. 6:3.

<sup>167</sup> Code des sociétés et des associations, art. 6:12.

<sup>168</sup> Code des sociétés et des associations, art. 6:4.

<sup>169</sup> Code des sociétés et des associations, art. 6:5.

<sup>170</sup> Code des sociétés et des associations, art. 6:17.

<sup>171</sup> Code des sociétés et des associations, art. 6:2.

Il existe deux types d'agrément pour les sociétés coopératives.

En vertu de la loi du 20 juillet 1955, un agrément peut être accordé aux sociétés coopératives qui, dans leurs statuts et dans leur fonctionnement, s'engagent à respecter certains principes de l'Alliance coopérative internationale<sup>172</sup>. Cet agrément concerne les sociétés « dont le but principal consiste à procurer (aux) actionnaires un avantage économique ou social, pour la satisfaction de leurs besoins professionnels ou privés »<sup>173</sup>. Les avantages réservés aux coopératives qui obtiennent ce premier agrément sont essentiellement d'ordre fiscal (exonération d'une partie des dividendes versés aux associés ; absence de requalification d'intérêts en dividendes ; application étendue du tarif réduit à l'impôt sur les sociétés ; sécurité sociale des travailleurs salariés pour les administrateurs, etc.)<sup>174</sup>.

Les coopératives qui poursuivent un objectif sociétal peuvent également être agréées comme entreprise sociale<sup>175</sup>. Depuis la réforme du Code des sociétés et des associations, le label « finalité sociale » n'est plus accessible qu'aux sociétés coopératives (à l'exclusion donc des autres formes de sociétés) et moyennant un agrément. Précédemment, l'introduction d'une série de mentions dans les statuts suffisait pour disposer du label « finalité sociale ». En pratique, l'agrément comme entreprise sociale suppose essentiellement une absence de but de lucre dans le chef des actionnaires, d'une part, et la poursuite d'objectifs sociétaux, d'autre part.

Dans le nouveau code, l'article 8:5, § 1<sup>er</sup>, précise en ce sens :

« Une société coopérative peut être agréée en application de la loi du 20 juillet 1955 portant institution d'un Conseil national de la Coopération, de l'Entrepreneuriat social et de l'entreprise Agricole en tant qu'entreprise sociale si elle remplit les conditions suivantes :

1° elle a pour but principal, dans l'intérêt général, de générer un impact sociétal positif pour l'homme, l'environnement ou la société ;

2° tout avantage patrimonial qu'elle distribue à ses actionnaires, sous quelque forme que ce soit, ne peut, à peine de nullité, excéder le taux d'intérêt fixé par le Roi en exécution de la loi du 20 juillet 1955 portant institution d'un Conseil national de la Coopération, de l'Entrepreneuriat social et de l'entreprise Agricole, appliqué au montant réellement versé par les actionnaires sur les actions ;

3° lors de la liquidation, il est donné au patrimoine subsistant après apurement du passif et remboursement de l'apport versé par les actionnaires et non encore remboursé, à peine de nullité, une affectation qui correspond le plus possible à son objet comme entreprise sociale agréée.

---

<sup>172</sup> Loi du 20 juillet 1955 portant institution d'un Conseil national de la Coopération, de l'Entrepreneuriat social et de l'entreprise Agricole, art. 5. Les principes ainsi repris sont : l'adhésion volontaire et ouverte ; l'égalité ou la limitation du droit de vote à l'assemblée générale ; la désignation par l'assemblée générale des membres du conseil d'administration et du commissaire ; un taux d'intérêt modéré, limité aux parts sociales ; les modalités de la participation économique des membres.

<sup>173</sup> Code des sociétés et des associations, art. 8:4.

<sup>174</sup> <https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/creer-une-entreprise/demarches-pour-creer-une/formes-de-societes/societes-cooperatives/agrement/les-avantages-lies-lagrement>.

<sup>175</sup> L'article 8:5, § 2, confirme que bien qu'elles ne visent pas « à procurer à leurs actionnaires un avantage économique ou social, pour la satisfaction de leurs besoins professionnels ou privés », mais ont un objectif sociétal, ces coopératives peuvent solliciter les 2 agréments : elles portent alors la dénomination « SCES agréée » (société coopérative entreprise sociale agréée).

Le Roi fixe les conditions d'un agrément comme entreprise sociale. Ses statuts mentionnent ces conditions. Une société coopérative dont le but principal ne consiste pas à procurer à ses actionnaires un avantage économique ou social, pour la satisfaction de leurs besoins professionnels ou privés, mais qui est agréée en tant qu'entreprise sociale visée au paragraphe 1er, ajoute à la dénomination de sa forme légale les termes "agréée comme entreprise sociale" et est désignée en abrégé "SC agréée comme ES" ».

Nous avons vu, dans la première partie de l'étude, que le projet TZCLD poursuit des objectifs en matière d'emploi, de qualité de vie, d'inégalités et de développement durable. L'EBE poursuit donc bien des objectifs d'intérêt général. Elle n'a par ailleurs pas vocation à générer un bénéfice ou des avantages patrimoniaux pour ses membres. Elle a dès lors vocation à obtenir l'agrément comme coopérative agréée comme entreprise sociale.

En matière d'économie sociale, certains décrets limitent leur champ d'application aux ASBL et sociétés à finalité sociale<sup>176</sup>. Ces décrets, qui font encore référence à l'ancien Code des sociétés, vont devoir s'adapter au nouveau Code des sociétés et des associations. On peut néanmoins supposer qu'à l'avenir, l'agrément comme entreprise sociale sera une condition d'obtention de certaines subventions. Le décret (budgétaire ou organique) prévoyant la subvention accordée dans le cadre de l'expérimentation TZCLD devrait prévoir une telle condition afin que le caractère non lucratif du projet soit préservé.

#### *b) L'association sans but lucratif*

Depuis la réforme du Code des sociétés, les associations sont traitées dans le même code que les sociétés, lequel a été rebaptisé Code des sociétés et des associations. Les associations sont dorénavant considérées comme des entreprises, susceptibles d'être déclarées en faillite et d'avoir accès aux procédures de réorganisation judiciaire.

La définition des associations a par ailleurs été clarifiée. En règle, une association « poursuit un but désintéressé dans le cadre de l'exercice d'une ou plusieurs activités déterminées qui constituent son objet. Elle ne peut distribuer ni procurer directement ou indirectement un quelconque avantage patrimonial à ses fondateurs, ses membres, ses administrateurs ni à toute autre personne sauf dans le but désintéressé déterminé par les statuts. Toute opération violant cette interdiction est nulle »<sup>177</sup>. L'absence de but de lucre ne dépend dès lors plus de la nature des activités<sup>178</sup> et correspond exclusivement à l'interdiction

---

<sup>176</sup> Décret du 20 octobre 2016 relatif à l'agrément des initiatives d'économie sociale et à l'agrément et au subventionnement des entreprises d'insertion, art. 1, 1° et 2°.

<sup>177</sup> Code des sociétés et des associations, art. 1:2. Sur la notion de distribution indirecte d'un avantage patrimonial, voir art. 1:4.

<sup>178</sup> Voir la définition antérieure : l'ASBL est « celle qui ne se livre pas à des opérations industrielles ou commerciales et qui ne cherche pas à procurer à ses membres un gain matériel » (art. 1<sup>er</sup> de la loi du 27 juin 1921). Voir aussi la note du Ministre de la Justice, [http://www.ufenm.be/IMG/pdf/nota\\_unipso\\_24012018.pdf](http://www.ufenm.be/IMG/pdf/nota_unipso_24012018.pdf) : « Désormais, les associations et les fondations deviennent des entreprises et pourront, si elles le souhaitent, exercer des activités lucratives, à l'instar des sociétés. Contrairement aux sociétés, où l'enrichissement des sociétaires reste le leitmotiv, les associations et les fondations seront constamment soumises à une interdiction formelle de distribution de bénéfices : elles doivent réserver leurs gains pour leur finalité désintéressée, sans possibilité de distribution. Le critère qui

de distribuer des bénéfices. Ainsi, une ASBL peut réaliser des activités lucratives mais elle ne peut pas distribuer ses éventuels bénéfices.

L'EBE qui prendrait le statut d'ASBL pourrait donc exercer des activités lucratives. Pour autant que les éventuels bénéfices ne soient pas distribués aux membres de l'ASBL, toutes les activités, y compris celles qui pourraient être développées de manière rentable sur un marché classique pourraient être exercées par l'EBE. Précisons que le souhait que les activités de l'EBE ne concurrencent pas des activités existant sur le territoire n'est pas une condition requise par le Code des sociétés et des associations pour avoir le statut d'ASBL : il s'agit d'une caractéristique propre du projet TZCLD qui pourrait être inscrite dans les statuts de l'EBE.

Pour le reste, le nouveau Code n'a guère modifié les règles de constitution des associations<sup>179</sup>. Une association est constituée par une « convention entre deux ou plusieurs personnes, dénommées membres »<sup>180</sup>. Cette convention peut être établie par acte authentique ou sous seing privé<sup>181</sup>. L'intervention d'un notaire n'est donc pas indispensable. L'association doit comprendre au moins deux membres<sup>182</sup>. L'association ne doit pas justifier d'un capital ou d'un niveau de cotisations minimum. Un plan financier n'est pas nécessaire. Les membres de l'association n'encourent pas de responsabilité personnelle pour les engagements conclus par l'association<sup>183</sup>.

Différents types d'associations (grandes, petites, micro) sont prévus en fonction du nombre de travailleurs, du chiffre d'affaires et du bilan<sup>184</sup>. Cette qualification a une incidence sur les obligations comptables (schéma simplifié ou non). Précisons aussi que, sur le plan fiscal, le nouveau Code n'a pas changé les principes de base, à savoir que, sous réserve d'une « requalification »<sup>185</sup>, l'ASBL n'est pas soumise à l'impôt des sociétés, mais sur son patrimoine (impôt des personnes morales, IPM).

Moyennant une décision de son assemblée générale, l'association a la possibilité de se transformer en société coopérative à finalité sociale (société coopérative agréée comme entreprise sociale ou société coopérative entreprise sociale agréée)<sup>186</sup>. Le Code ne contient aucune disposition sur la participation des travailleurs ou des parties constituantes dans

---

permet clairement de faire la distinction entre les sociétés et les associations est donc l'interdiction de distribution ».

<sup>179</sup> Voir la note du Ministre de la Justice, [http://www.ufenm.be/IMG/pdf/nota\\_unipso\\_24012018.pdf](http://www.ufenm.be/IMG/pdf/nota_unipso_24012018.pdf), qui précise que le fait que l'association soit considérée comme une entreprise « ne change rien dans les faits aux obligations des ASBL, car tant l'obligation d'enregistrement à la BCE que l'obligation de tenir une comptabilité, à savoir deux effets de l'entreprise, sont déjà des obligations existantes pour les ASBL. Maintenant que les ASBL sont des entreprises, elles pourront en revanche jouir du droit à l'insolvabilité, du droit à la preuve d'entreprise et pourront être jugées par le tribunal de l'entreprise ».

<sup>180</sup> Code des sociétés et des associations, art. 1:2.

<sup>181</sup> Code des sociétés et des associations, art. 2:5, § 2.

<sup>182</sup> Code des sociétés et des associations, art. 9:4.

<sup>183</sup> Code des sociétés et des associations, art. 9:1.

<sup>184</sup> Code des sociétés et des associations, articles 1:28 et 1:29.

<sup>185</sup> Certaines ASBL, en raison de l'exploitation à laquelle elles se livrent pourront toujours être assujetties à l'IS ; voir Mons, 13 novembre 2015, *Fiscologue*, n° 1468, p. 12 : l'ASBL exerçait une activité de titres-services et réalisait des bénéfices, ceux-ci étant dépendants de charges, du nombre de leurs clients et du nombre d'heures prestées par l'ensemble des travailleurs.

<sup>186</sup> Code des sociétés et des associations, art. 9:12, 8°.

l'ASBL, mais que ce n'est pas non plus exclu. Comme dans le cas de la société coopérative, une représentation équilibrée des différentes parties impliquées dans le projet peut, en s'inspirant de ce qui existe pour les SCIC en France, être prévue par les statuts.

*c) Conclusions : synthèse et recommandations*

L'EBE est susceptible d'adopter soit le statut d'une SC ES, soit le statut d'une ASBL. Nous synthétisons ci-dessous les principales différences entre les deux statuts (définition, modalités de constitution, régime juridique).

	<b>Société coopérative agréée comme entreprise sociale</b>	<b>Association sans but lucratif</b>
Types d'activités	Lucratives ou non	Lucratives ou non
Possibilité de distribuer des bénéfices	Forte limitation des possibilités de distribution	Pas de distribution
Responsabilité personnelle liée à l'activité de la PM	Non, sauf fondateurs	Non
Nombre minimum d'associés/membres	3	2
Acte notarié	Oui	Convention sous seing privé ou acte notarié
Capital/cotisations minimum	Non	Non
Agrément Finalité sociale	Oui	Non mais possibilité de transformation en SC FS
Fiscalité	Impôts des sociétés calculés sur les bénéfices	Impôt des personnes morales

Les activités autorisées, qui sont les mêmes quelle que soit la forme choisie, sont envisagées largement. Le caractère non lucratif se marque dans l'interdiction ou la quasi-interdiction 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 parties constituantes (*stakeholders*) dans les coopératives, il n'y a pas de motif décisif pour préférer la société coopérative à l'association sans but lucratif à ce niveau.

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

#### 4.2.2. La commission paritaire compétente

Comme tout employeur, l'EBE sera tenue de respecter les conventions collectives conclues au sein de la commission paritaire dont elle relève. Après avoir rappelé les principes qui régissent la détermination de la commission paritaire compétente (a), nous passons en revue les différentes commissions paritaires envisageables et identifions la commission paritaire compétente (b).

##### *a) Les principes régissant la détermination de la commission paritaire compétente*

En principe, une entreprise relève d'une seule commission paritaire, pour l'ensemble de ses ouvriers et/ou employés.

Il résulte de l'article 35 de la loi du 5 décembre 1968 que c'est par arrêté royal que sont déterminés les personnes, la branche d'activité ou les entreprises et le cadre territorial qui sont du ressort de chaque commission paritaire. En règle, « ce n'est pas le métier du travailleur qui détermine la commission paritaire à laquelle l'employeur ressortit mais l'activité de l'entreprise. Le plus souvent, c'est l'activité principale qui est prise en considération »<sup>187</sup>.

Les entreprises à but d'emploi ont ceci de particulier qu'elles visent à créer des emplois qui correspondent aux compétences, au savoir-faire, ou tout simplement aux envies des demandeurs d'emploi, emplois qui sont dès lors susceptibles de relever d'un nombre très large et non prédéfini de domaines d'activités. Certains de ces emplois pourraient relever de la rénovation, de l'horticulture, des services à la personne, des travaux ménagers, de la culture ou de bien d'autres secteurs.

L'appartenance à la commission paritaire ne peut dès lors pas être déterminée sur la base de ces différents domaines d'activité, qui paraissent accessoires par rapport à la mission principale de l'entreprise qui est la mise à l'emploi des chômeurs de longue durée.

##### *b) Les commissions paritaires susceptibles d'être compétentes*

En pratique, plusieurs commissions paritaires peuvent être envisagées. L'attention se portera sur la Commission paritaire n° 327 pour les entreprises de travail adapté et les IDESS (i), la Commission paritaire n° 335 pour les organismes sociaux (ii) et la Commission paritaire n° 337 auxiliaire du secteur non-marchand (iii).

##### i. La commission paritaire n° 327 (travail adapté)

Cette commission paritaire dénommée « commission paritaire pour les entreprises de travail adapté, les ateliers sociaux et les *maatwerkbedrijven* » a été instituée par l'arrêté royal du 15 janvier 1991 et est compétente, suivant cet arrêté, pour :

---

<sup>187</sup> J. CLESSE, F. KEFER, *Manuel de droit du travail*, Larcier, Coll. de la faculté de droit de Liège, 2018, p. 68.

- les entreprises de travail adapté, c'est-à-dire les entreprises subsidiées en tant que tels en vertu de la législation relative au reclassement social des personnes handicapées,
- les ateliers sociaux agréés et/ou subsidiés par les pouvoirs publics,
- les IDESS de proximité à finalité sociale agréées et/ou subsidiées par la Région wallonne, constituée sous forme de société à finalité sociale, à l'exception des travailleurs occupés par des employeurs relevant de la commission paritaire pour les services des aides familiales et des aides seniors ou de la commission paritaire pour le secteur socio-culturel,
- les entreprises portant le label *maatwerkbedrijf*<sup>188</sup>.

Il existe une certaine proximité entre les entreprises visées ci-dessus et les EBE. Il apparaît toutefois que la liste reprise dans l'arrêté royal est limitative et qu'en pratique, seules les entreprises répondant à un agrément déterminé (entreprise de travail adapté, ateliers sociaux, IDESS et *maatwerkbedrijf*) rentrent dans le champ d'application de cette commission paritaire.

Les entreprises à but d'emploi, qui ne disposent pas d'un de ces agréments, ne pourront donc pas rentrer dans le champ d'application de la commission paritaire n° 327, sauf à modifier l'arrêté royal du 15 janvier 1991 de manière à les y inclure.

#### ii. [La commission paritaire n° 335 \(organismes sociaux\)](#)

La commission paritaire n°335 est compétente pour les organismes sociaux. Elle a été instituée par l'arrêté royal du 14 février 2008 qui définit les organismes sociaux comme « les organisations dont les activités sont liées directement ou indirectement aux entreprises ou aux indépendants, qui visent à fournir des services ou du soutien sans poursuivre de but de lucre »<sup>189</sup>. Sont ainsi visés les caisses d'allocations familiales, les secrétariats sociaux ou encore les organisations professionnelles.

Même si la liste figurant dans l'arrêté royal n'est pas limitative, les EBE ne pourraient, à notre avis, pas rentrer dans le champ de compétence de cette commission paritaire qui ne concerne pas les entreprises qui réalisent, elles-mêmes, l'accompagnement et la mise au travail.

#### iii. [La commission paritaire n° 337 \(auxiliaire non marchand\)](#)

La commission paritaire n°337 est compétente « pour les organisations du secteur non marchand dont les activités ne relèvent pas de la compétence d'une autre commission

---

<sup>188</sup> Arrêté royal du 15 janvier 1991 instituant la Commission paritaire pour les entreprises de travail adapté, les ateliers sociaux et les *maatwerkbedrijven* et fixant sa dénomination et sa compétence.

<sup>189</sup> Arrêté royal du 14 février 2008 instituant la Commission paritaire pour les organismes sociaux et fixant sa dénomination et sa compétence, *M.B.*, 27 février 2008.

paritaire spécifiquement compétente »<sup>190</sup>. Par « non-marchand », on entend « sans poursuivre de but de lucre »<sup>191</sup>. Il s'agit donc d'une commission auxiliaire pour le secteur du non-marchand, c'est-à-dire de la commission paritaire à laquelle doivent être rattachées toutes les entreprises qui ne poursuivent pas de but de lucre et qui ne rentrent dans le champ de compétence d'aucune autre commission paritaire.

Nous avons vu que les EBE sont en principe appelées à déployer leurs activités dans plusieurs secteurs et que ces activités ne pouvaient par ailleurs être prédéfinies, ni même arrêtées à un moment donné, puisque celles-ci sont définies en collaboration avec les chômeurs de longue durée qui viennent à la rejoindre et sont donc appelées à évoluer dans le temps. Elles ne peuvent dès lors normalement pas être rattachées à une commission spécifiquement compétente pour un type d'activités. La commission paritaire n°337, en tant que commission auxiliaire pour le secteur non marchand, est dès lors la commission paritaire à laquelle doivent en principe être rattachées les EBE.

Si l'EBE décidait de concentrer ses activités sur un seul secteur (par exemple, si l'ensemble des travailleurs engagés s'occupaient de travaux d'horticulture) – ce qui ne semble a priori pas fidèle à la philosophie du projet TZCLD (voir *supra*, point 2.1.) -, il faudrait alors la rattacher à la commission spécifique compétente.

A titre indicatif, il y a lieu de relever que la commission paritaire n°337 n'a pas conclu de convention collective sur le salaire minimum de sorte qu'il y a lieu de se référer au revenu minimum mensuel moyen garanti (R.M.M.M.G.) résultant de la Convention collective n° 43 du Conseil national du travail. Le R.M.M.M.G. augmente après 6 mois et après 12 mois. A titre indicatif, en décembre 2018, il était à l'entrée en service de 1.593,81 euros bruts, après 6 mois de 1.636,10 EUR bruts et après 12 mois de 1.654,90 EUR bruts.

#### *c) Conclusions : synthèse et recommandations*

Sauf si l'EBE décidait de se focaliser sur une seule activité, le caractère *a priori* indéterminé des domaines dans lesquels les emplois sont susceptibles de se développer implique que l'entreprise ne relève d'aucune commission paritaire spécifique et soit dès lors rattachée à la Commission paritaire n°337 qui est la commission paritaire auxiliaire (autrement dit subsidiaire) du secteur non marchand. Dans cette commission paritaire, elle pourra faire évoluer le type d'activités développées en fonction des compétences, savoir-faire et envies des chômeurs, d'une part, et des besoins du territoire, d'autre part.

### 4.3. Les exigences posées par le droit de l'Union européenne

---

<sup>190</sup> Arrêté royal du 14 février 2008 instituant la Commission paritaire pour le secteur non-marchand et fixant sa dénomination et sa compétence, *M.B.*, 27 février 2008.

<sup>191</sup> Arrêté royal du 14 février 2008 instituant la Commission paritaire pour le secteur non-marchand et fixant sa dénomination et sa compétence, tel que modifié par l'arrêté royal du 4 avril 2014 modifiant l'arrêté royal du 14 février 2008. Avant cette modification, le secteur non-marchand était défini comme visant « toute organisation privée qui vise à fournir des services à ses membres ou à la collectivité sans poursuivre de but de lucre et dont le financement provient principalement de subsides, de dons, de cotisations de membres ou du bénévolat ».

Au cours de l'étude, il nous a été demandé de vérifier si les subventions salariales versées à l'EBE pourraient être considérées comme des aides d'Etat (4.3.1.) et si l'obligation de résider sur le territoire concerné par l'expérimentation pourrait être considérée comme contraire à la liberté de circulation des travailleurs (4.3.2.). Ces questions additionnelles ont en commun de relever du droit de l'Union européenne. Elles présentent une certaine complexité. Dans la présente étude, elles font l'objet de développements synthétiques.

#### 4.3.1. Les subventions salariales et les aides d'Etat : l'obligation de notification à la Commission européenne et les possibilités d'exemption

Dans le cadre de l'expérimentation TZCLD, le subside salarial alloué à l'employeur, à savoir à l'EBE, doit correspondre au coût du chômage. Il doit ainsi correspondre au montant moyen des allocations de chômage, majoré d'une part correspondant aux coûts indirects du chômage (accompagnement, contrôle, dépenses induites par les conséquences sociales du chômage dans les domaines du logement, de la santé, etc.). Selon l'étude économique de 2015 ayant précédé l'expérimentation française, cette subvention doit être d'au moins de 15.470 euros par an et par emploi créé à temps plein<sup>192</sup>. Une étude économique devrait confirmer cette évaluation pour la Belgique. Il peut être suggéré que la subvention pourrait se situer entre 15.000 et 18.000 Euros, par an et par emploi à temps plein.

Se pose la question de savoir dans quelle mesure cette aide est conforme aux règlements de l'Union européenne concernant les aides d'Etat et si la mise en place de cette aide nécessite une notification préalable à la Commission européenne.

Dans un premier temps, nous montrons que la subvention salariale envisagée dans le cadre du projet TZCLD répond aux conditions de définition de la notion d'aide d'Etat et devrait dès lors en principe faire l'objet d'une notification à la Commission européenne (a). Nous argumentons néanmoins ensuite que la subvention peut être qualifiée de compensation pour la gestion d'un service d'intérêt général économique (SIEG) et ne doit dès lors pas faire l'objet d'une notification à la Commission européenne (b).

##### *a) La définition de l'aide d'Etat et l'obligation de notification à la Commission européenne*

Dans ce point, nous rappelons les principes juridiques applicables en la matière (i) avant de vérifier si la subvention salariale dans le cadre du projet TZCLD pourrait être considérée comme une aide d'Etat (ii).

##### *i. Principes*

Selon l'article 107, § 1<sup>er</sup>, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui

---

<sup>192</sup> <https://www.atd-quartmonde.fr/wp-content/uploads/2013/11/2015-04-02-Annexe-3-Synthese-Etude-macro-economique-sur-le-cout-de-la-privation-durable-demploi.pdf>.

menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

Le droit de l'Union européenne définit de manière assez large les aides d'Etat qui, parce qu'elles sont susceptibles de fausser la concurrence entre les entreprises relevant de différents Etats membres, doivent être notifiées à la Commission européenne. L'appréciation du risque d'atteinte effective à la concurrence relève de cette dernière.

La notion d'aide d'Etat suppose la réunion de quatre éléments.

Il faut tout d'abord que la mesure ait une origine étatique, ce qui implique « que la mesure doit être le résultat d'un comportement imputable à l'Etat et être financée au moyen de ressources de l'Etat »<sup>193</sup>.

Il faut ensuite que la mesure génère « un avantage pour l'entreprise bénéficiaire se traduisant par un allègement sous des formes diverses des charges qui normalement grèvent le budget de cette dernière »<sup>194</sup>. Il peut donc s'agir, par exemple mais pas exclusivement, d'une subvention salariale directe ou d'une baisse de cotisations sociales. Il faut toutefois que le bénéficiaire de l'aide soit une entreprise. La notion d'entreprise est entendue largement<sup>195</sup>. Elle correspond à « toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement »<sup>196</sup>. La notion d'activité économique correspond quant à elle à « toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné »<sup>197</sup>.

La troisième condition concerne le caractère sélectif de l'intervention<sup>198</sup>. Pour être sélective, la mesure doit avoir été prise par une autorité disposant d'un pouvoir discrétionnaire ou ne doit concerner qu'une partie du territoire d'un Etat membre. Tel est par exemple le cas des aides régionales et sectorielles. Ne sont pas concernées les mesures qui profitent à l'ensemble de l'économie telles que, par exemple, des baisses générales de cotisations de sécurité sociale ou des actions de formation professionnelle destinées à l'ensemble des demandeurs d'emploi<sup>199</sup>.

Enfin, il faut que l'aide « fausse ou menace de fausser la concurrence » entre Etats membres. L'appréciation de la compatibilité de l'aide avec le marché unique relève toutefois de la compétence exclusive de la Commission, sous le contrôle des juridictions de l'Union européenne<sup>200</sup>. C'est pourquoi une procédure de notification est prévue.

---

<sup>193</sup> M. DONY, *Droit de l'Union européenne*, Ed. Université de Bruxelles, 2010, p. 417.

<sup>194</sup> M. DONY, *op.cit.*, Ed. Université de Bruxelles, 2010, p. 417.

<sup>195</sup> [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/daj/publications/vademecum\\_aides\\_etat-2016/chapter\\_1/1\\_10.html](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/publications/vademecum_aides_etat-2016/chapter_1/1_10.html).

<sup>196</sup> CJUE, 23 avril 1991, *Höfner*, aff. C-41/90.

<sup>197</sup> CJUE, 16 juin 1987, *Commission c/ Italie*, aff. C-118/85 ; CJCE, 25 octobre 2001, *Ambulanz Glöckner*, aff. C-475/99.

<sup>198</sup> M. DONY, *op. cit.*, Ed. Université de Bruxelles, 2010, p. 418.

<sup>199</sup> Voy. *Les aides d'Etat et la réglementation communautaire : un guide pratique* édité par le SPP Intégration sociale, [https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/vademecum\\_aides\\_detat.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/vademecum_aides_detat.pdf), p. 12-14.

<sup>200</sup> CJUE, 17 juin 1999, *Piaggio*, C-295/97, point 31.

Il résulte en effet de l'article 108, § 3, du TFUE que toute aide d'Etat doit être notifiée à la Commission<sup>201</sup>. La notification doit permettre à la Commission européenne d'exercer un contrôle préventif sur les projets d'aides nouvelles et de modification d'aides existantes. La notification doit être faite avant la mise à exécution de l'aide, de manière à ce que la Commission puisse s'opposer aux aides qui de manière effective fausseraient ou menaceraient de fausser la concurrence entre Etats membres. Même si le pourcentage des aides auxquelles la Commission s'oppose est en définitive peu élevé<sup>202</sup>, l'obligation de notification est générale. Sous réserve des différentes exemptions instaurées par le Conseil ou la Commission (ci-dessous, point b), le fait que l'Etat considère que l'aide qu'il instaure n'est pas susceptible de fausser la concurrence entre Etats membres ne suffit pas à le dispenser de l'obligation de notification.

## ii. Application

Il a été précisé que seules les aides accordées aux entreprises sont concernées par la législation sur les aides d'Etat. On peut donc se demander si l'EBE est une entreprise. Il nous semble que la réponse à cette question est positive et ce, même s'il est prévu que l'EBE ne peut pas concurrencer des activités déjà présentes sur le territoire.

Il a en effet été souligné que la qualification d'entreprise ne dépend pas du statut juridique de l'entité ni de son mode de financement et que la circonstance qu'elle ne poursuit pas un but de lucre n'exclut pas qu'elle puisse être une entreprise. La question à se poser est de savoir si l'entité est susceptible d'offrir des biens ou des services sur un marché et d'entrer en concurrence avec d'autres entreprises. Les EBE offriront des services et chercheront à vendre des produits. Si le projet TZCLD prévoit que l'EBE ne peut développer des activités en concurrence avec les entreprises présentes sur le territoire et qu'elle doit viser des activités peu rentables – et donc difficile à développer par le simple jeu du marché –, il reste qu'elle développe des activités sur un marché et qu'elle offre des biens et des services à des entreprises et des personnes localisées sur le territoire, mais aussi en-dehors de celui-ci. Il n'est donc pas à exclure qu'elle concurrence d'autres entreprises. Elle doit donc, elle-même, être considérée comme une entreprise. Il y a ainsi lieu de vérifier si la subvention salariale qui lui sera accordée répond aux conditions des aides d'Etat.

En l'espèce, la subvention salariale qui serait accordée à l'EBE répondrait à tout le moins aux trois premières conditions : la mesure a une origine étatique, elle emporte manifestement un avantage financier pour l'EBE et est sélective puisqu'elle n'est accordée qu'à un nombre restreint d'entreprises établies dans un périmètre bien déterminé.

Pour permettre à la Commission d'exercer son contrôle sur le fait de savoir si l'aide fausse ou non pas la concurrence entre Etats membres - et même si le caractère local du dispositif

---

<sup>201</sup> TFUE, art. 108, § 3, « La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'Etat membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale ».

<sup>202</sup> M. DONY, *op.cit.*, p. 419 : « La commission déclare compatible la très grande majorité des aides d'Etat qui lui sont soumises, seules 5 % des aides étant déclarées incompatibles ».

suggère que le risque d'une telle concurrence est inexistant -, le projet de décret établissant la subvention salariale en faveur de l'EBE devrait en principe, et sous réserve des exemptions évoquées ci-dessous (*infra*, b), être notifié à la Commission. De même, la subvention ne pourrait être versée avant que la Commission ne se soit prononcée.

En pratique, le délai de traitement du dossier par la Commission peut être variable. Le Code de bonnes pratiques établi sur la base du règlement de procédure recommande des contacts préalables à la notification. A l'issue de ces contacts de « prénotification », il peut être question soit d'une procédure simplifiée qui implique une décision dans un délai de 25 jours après la notification formelle<sup>203</sup>, soit une procédure approfondie pouvant aller jusqu'à 18 mois<sup>204</sup>.

#### b) *Les exemptions de notification à la Commission européenne*

Le TFUE permet au Conseil ou à la Commission d'adopter des règlements précisant que certains octrois d'aides ne sont pas considérés comme des aides d'Etat ou bénéficient d'exemptions de notification. C'est ainsi qu'en vertu de l'article 109 du traité<sup>205</sup>, le Conseil peut déterminer les catégories d'aides qui sont dispensées de l'obligation de notification parce qu'en réalité elles ne satisfont pas à toutes les conditions pour être considérées comme des aides d'Etat<sup>206</sup>. De son côté, la Commission peut, sur la base de l'article 108, § 4, du TFUE<sup>207</sup>, adopter des règlements concernant différentes catégories d'aides et ainsi prévoir des dispenses catégorielles de notification.

Dans cette partie, nous abordons les différentes dispenses de notification qui apparaissent les plus pertinentes pour la subvention salariale qui serait accordée dans le cadre du projet TZCLD. Il s'agit du règlement *de minimis* (i), du règlement concernant les aides à l'emploi (ii) et de la décision relative aux compensations accordées pour les services d'intérêt économique général (SIEG) (iii). Nous vérifions si ladite subvention pourrait bénéficier d'une de ces

---

<sup>203</sup> Code de bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'Etat, Communication de la Commission du 16 juillet 2018 C(2018) 4412 final, p. 10, point 37 : « Lorsqu'un cas est simple et que certaines conditions sont remplies, la Commission peut convenir de traiter ce cas dans le cadre d'une procédure rationalisée. Le cas échéant, la Commission s'efforcera d'adopter, dans un délai de 25 jours à compter de la date de notification, une décision simplifiée constatant que la mesure notifiée ne constitue pas une aide ou une décision de ne pas soulever d'objections ».

<sup>204</sup> Code de bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'Etat, Communication de la Commission du 16 juillet 2018 C(2018) 4412 final, p.15, point 64.

<sup>205</sup> TFUE, art. 109, « le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre tous règlements utiles en vue de l'application des articles 107 et 108 et fixer notamment les conditions d'application de l'article 108, paragraphe 3, et les catégories d'aides qui sont dispensées de cette procédure ».

<sup>206</sup> Règlement (CE) n° 994/98 du 7 mai 1998 sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'Etat horizontales, art. 2. En vertu de cet article, la Commission peut « décider qu'en regard au développement et au fonctionnement du marché commun, certaines aides ne satisfont pas à tous les critères de l'article 92, paragraphe 1, du traité et qu'elles sont donc exemptées de la procédure de notification prévue à l'article 93, paragraphe 3, du traité pour autant que les aides accordées à une même entreprise sur une période donnée ne dépassent pas un montant fixe déterminé ».

<sup>207</sup> TFUE, art. 108, § 4, « La Commission peut adopter des règlements concernant les catégories d'aides d'Etat que le Conseil a déterminées, conformément à l'article 109, comme pouvant être dispensées de la procédure prévue au paragraphe 3 du présent article ».

dispenses particulières pour ne pas devoir être notifiée à la Commission malgré qu'elle réponde aux critères de définition de la notion d'aide d'Etat. Pour chacune de ces dispenses, nous exposons tout d'abord ces conditions d'application et vérifions ensuite si la subvention salariale du projet TZCLD y répond.

i. La dispense de *minimis*

Le règlement (UE) n° 1407/2013 dispense certaines aides *de minimis*, de notification. Ces aides de minime importance bénéficient d'une dispense du fait qu'elles constituent des aides octroyées à des entreprises uniques sur une période donnée et qu'elles n'excèdent pas un montant fixe déterminé.

Ainsi, « sont considérées comme ne remplissant pas tous les critères de l'article 107, paragraphe 1, du traité et comme n'étant pas soumises, de ce fait, à l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité, les aides qui satisfont aux conditions énoncées dans le présent règlement. Le montant total des aides de *minimis* octroyées par État membre à une entreprise unique ne peut excéder 200 000 EUR sur une période de trois exercices fiscaux »<sup>208</sup>.

Dans le cas de l'expérience TZCLD, le seuil de 200.000 euros sur trois ans risque d'être atteint rapidement. En effet, si on retient une subvention salariale annuelle située entre 15.000 et 18.000 euros par travailleur, le seuil de 200.000 euros ne permettrait d'embaucher que trois équivalents temps plein sur la période de 3 ans. Nous savons qu'en France, les EBE ont embauché 600 travailleurs en 18 mois, soit en moyenne plus de 50 travailleurs par entreprise<sup>209</sup>. On peut s'attendre à un effectif du même ordre en Belgique. La dispense *de minimis* ne paraît donc pas utile pour mener l'expérience TZCLD.

ii. La dispense pour les aides à l'embauche de certaines catégories éloignées du marché du travail

Le règlement (UE) n° 651/2014 prévoit une compatibilité de principe des aides à l'embauche de différentes catégories de personnes éloignées du marché du travail.

Ce règlement précise en son article 32 :

« 1. Les régimes d'aides à l'embauche de travailleurs défavorisés sont compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, du traité et sont exemptés de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité, pour autant que les conditions prévues par le présent article et au chapitre I soient remplies.

2. Les coûts admissibles sont les coûts salariaux supportés pendant une période maximale de 12 mois à compter de l'embauche d'un travailleur défavorisé. Lorsque le travailleur concerné est un

---

<sup>208</sup> Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*, art. 3.

<sup>209</sup> <https://www.tzclld.fr/wp-content/uploads/2018/09/La-Gazette-des-communes-3.09.2018-1.pdf>. Il y a 10 territoires, mais 11 entreprises car sur le territoire de Colombey-les-Belles situé en Lorraine, deux EBE ont ouvert leurs portes : La Fabrique EBE ainsi que la SCIC de Laine en Rêves.

travailleur gravement défavorisé<sup>210</sup>, les coûts admissibles sont les coûts salariaux supportés pendant une **période maximale de 24 mois** à compter de l'embauche.

3. Lorsque l'embauche ne représente pas une augmentation nette, par rapport à la moyenne des 12 mois précédents, du nombre de salariés de l'entreprise considérée, le ou les postes sont devenus vacants en raison de départs volontaires, d'incapacités de travail, de départs à la retraite pour des raisons d'âge, de réductions volontaires du temps de travail ou de licenciements légaux pour faute, et non en raison de suppressions de postes.

4. Sauf en cas de licenciement légal pour faute, les travailleurs défavorisés sont en droit de bénéficier d'un emploi continu pendant une période minimale conforme à la législation nationale applicable ou à toute convention collective régissant les contrats de travail.

5. Si la période d'emploi est inférieure à 12 mois, ou à 24 mois dans le cas des travailleurs gravement défavorisés, l'aide est réduite au prorata.

6. L'intensité de l'aide n'excède pas **50 % des coûts admissibles** »<sup>211</sup>.

Au vu de la limitation de la durée de l'aide à un maximum de 24 mois et de la limitation à 50 % du coût salarial de la part pouvant être subventionnée, les subventions accordées dans le cadre d'un projet TZCLD ne pourraient pas bénéficier de cette disposition particulière.

### iii. Les compensations de gestion de service d'intérêt économique général

Les services d'intérêt général économique (SIEG) renvoient à la notion de service public : ce sont des services de nature économique qui sont soumis à des obligations de service public dans le cadre d'une mission d'intérêt général<sup>212</sup>. Lorsque ces services sont gérés par une entreprise distincte de l'Etat lui-même et que ce dernier verse à l'entreprise une subvention destinée à compenser les obligations de service public, se pose la question de savoir si ces compensations sont des aides d'Etat.

La jurisprudence a précisé les conditions dans lesquelles les compensations de gestion de service d'intérêt général économique ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 107 du traité.

Selon l'arrêt *Altmark* de la Cour de justice, quatre conditions doivent être remplies cumulativement :

- Premièrement, l'entreprise bénéficiaire doit réellement avoir la charge d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies.

---

<sup>210</sup> Ce qui est le cas en cas de chômage de plus de 24 mois.

<sup>211</sup> Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, section 6 : *Aides aux travailleurs défavorisés et aux travailleurs handicapés*, art. 32 : Aides à l'embauche de travailleurs défavorisés sous forme de subventions salariales.

<sup>212</sup> <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/services-dinteret-economique-general-sieg-et-obligations-services-publics>.

- Deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis, de façon objective et transparente.
- Troisièmement, la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable.
- Enfin, quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée des moyens nécessaires, aurait encourus<sup>213</sup>.

Selon la jurisprudence, la définition des SIEG est une compétence des Etats membres qui disposent d'un large pouvoir d'appréciation en la matière. Le Tribunal de l'Union européenne a récemment rappelé qu'« en l'absence d'une réglementation de l'Union harmonisée dans la matière concernée, les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation dans la définition des SIEG, ce qui signifie que la définition de ces services par un État membre ne peut être remise en cause par la Commission qu'en cas d'erreur manifeste »<sup>214</sup>.

Les Etats sont donc principalement tenus par une obligation de transparence : ils doivent pouvoir expliquer en quoi l'activité que l'entreprise est chargée d'effectuer dans le cadre du mandat qui lui est conféré constitue une activité de SIEG.

Certaines conditions issues de la jurisprudence sont reprises dans une décision de la Commission du 20 décembre 2011<sup>215</sup>.

Cette décision précise, tout d'abord, que la gestion du service d'intérêt économique général doit faire l'objet d'un mandat donné à l'entreprise. L'article 4 de la décision indique en ce sens :

« La gestion du SIEG est confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un ou de plusieurs actes, dont la forme peut être déterminée par l'État membre.

Ce ou ces actes mentionnent notamment :

- a) la nature et la durée des obligations de service public ;
- b) l'entreprise et, s'il y a lieu, le territoire concerné ;
- c) la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité octroyant l'aide ;

---

<sup>213</sup> CJUE, arrêt du 24 juillet 2003, *Altmark*, C-280/00.

<sup>214</sup> TUE, 29 novembre 2018, *ARFEA*, T-720/16, point 88 et jurisprudence citée.

<sup>215</sup> Décision (CE) n° 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 « relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la « gestion de services d'intérêt économique général ».

- d) la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation ;
- e) les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières, et
- f) une référence à la présente décision ».

La décision précise ensuite que la compensation versée à l'entreprise ne peut pas dépasser « ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable » (article 5, § 1<sup>er</sup> de la décision).

La décision confirme enfin que les aides de compensation de service public qui répondent à ces conditions « sont compatibles avec le marché intérieur et exemptées de l'obligation de notification préalable prévue à l'article 108, § 3, du traité » (article 1<sup>er</sup> de la décision).

Il nous semble que moyennant le respect de différentes conditions, la subvention accordée à l'EBE peut être qualifiée de compensation de gestion de SIEG et ne devrait dès lors pas faire l'objet d'une notification auprès de la Commission. Les conditions à respecter pour entrer dans le champ d'application de cette dispense sont multiples.

Il faut, premièrement, que la subvention soit allouée à l'EBE de manière transparente. Les différentes mentions figurant à l'article 4 de la décision du 20 décembre 2011 devraient être reprises dans le décret établissant la subvention - qu'il s'agisse d'une disposition spéciale du budget ou d'un décret organique (à ce sujet voir la deuxième partie de l'étude) - et/ou dans l'arrêté exécutant ce décret.

Il y a, deuxièmement, lieu de préciser que la création d'emplois pour les chômeurs de longue durée résidant dans des zones touchées par un taux de chômage élevé est considérée comme un SIEG que la Région wallonne entend confier à une entreprise implantée localement, dont l'objectif est la remise au travail des chômeurs de longue durée du territoire, par le biais de la co-construction d'emplois impliquant les chômeurs et les acteurs du territoire.

A titre informatif, nous relevons que la référence à la notion de SIEG a, par le passé, été mobilisée par le Parlement flamand et par le Parlement wallon pour justifier des subventions salariales en faveur de catégories particulières de demandeurs d'emploi. Ainsi,

- le décret du Parlement flamand du 12 juillet 2013 relatif au travail adapté dans le cadre de l'intégration collective (anciennement ateliers sociaux) justifie les subventions par le fait que la mise au travail peut constituer une tâche de service public déléguée par l'autorité ; les travaux préparatoires de ce décret indiquent qu'il revient à l'autorité d'assurer un nombre d'emplois suffisants pour les catégories ayant le moins de chances sur le marché du travail <sup>216</sup> ;
- le décret du Parlement wallon relatif aux Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale (IDESS.) a été récemment modifié de manière à confirmer que les subventions qu'il prévoit sont une

---

<sup>216</sup> Ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Doc. Parl.*, VI. Parl., 2065 (2012-2013) – n° 1, p. 15.

compensation de service d'intérêt économique général<sup>217</sup> ; ce choix a été justifié par le fait que ces subventions visent « à rencontrer des besoins spécifiques et strictement limités de bénéficiaires dûment listés » et que « ce dispositif permet (...) de stimuler le développement d'activités en favorisant la création d'emplois nécessitant peu de qualification »<sup>218</sup>.

Troisièmement, la subvention ne pourra pas dépasser le coût net de la mise à l'emploi : en pratique, il faudra donc que la subvention ne dépasse pas le coût salarial total après déduction des recettes dégagées par l'activité.

Enfin, comme la subvention ne résultera pas d'un marché public, son montant devra pouvoir être justifié au regard « des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée des moyens nécessaires » auraient encourus dans les mêmes circonstances. Cette exigence qui résulte de la jurisprudence *Altmark* concerne tout particulièrement la prise en charge des frais d'encadrement et de structure : il y aura lieu de veiller à ce que l'éventuelle compensation versée pour ces frais soit justifiée au regard des critères habituels d'une bonne gestion.

#### *c) Conclusions : synthèse et recommandations*

En résumé, la subvention salariale répond aux critères de l'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, à notre sens, elle pourra, conformément à la jurisprudence de la CJUE et à la décision de la Commission européenne du 20 décembre 2011, bénéficier de la dispense particulière de notification prévue en cas de compensation pour la gestion d'un service d'intérêt économique général (SIEG), moyennant 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 une mission de SIEG ;
- il faudra être attentif à la rédaction de la disposition légale instaurant la subvention de manière à ce que certaines mentions formelles, dont la référence à la décision de la Commission, y soient reprises, mais aussi au fait que la subvention ne dépasse pas le coût net des embauches et que l'éventuelle subvention pour les frais de structure soit justifiée au regard des critères habituels de bonne gestion.

---

<sup>217</sup> Décret du 14 décembre 2006 relatif à l'agrément et au subventionnement des "Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale", en abrégé : "I.D.E.S.S.", art. 2, 2°bis, 2°ter, 2°quater, tels qu'introduits par le décret-programme du 17 juillet 2018, art. 27.

<sup>218</sup> Projet de décret-programme, *Doc. Parl.*, Parl. w., 1142 (2017-2018) – n° 1, p. 5-6 : « Concernant la compensation du mandat, le choix a été fait de la soumettre à la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, §2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous la forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de service d'intérêt économique général, J.O., L 7/3 du 11 janvier 2012, p.3. Ce choix implique d'adapter le texte du décret « I.D.E.S.S. » pour formaliser l'encadrement de la compensation et le rendre conforme aux exigences requises pour (*lire : par*) la Décision précitée ».

#### 4.3.2. La condition de résidence et la liberté de circulation

Suivant le projet TZCLD tel qu'il a été conçu dans le bassin de Charleroi, le candidat travailleur devra 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. Après avoir rappelé les principes juridiques qui régissent la matière (a), nous répondons à la question (b).

##### a) Principes

L'article 45 du TFUE garantit la liberté de circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union européenne. Les ressortissants des Etats membres ont ainsi, notamment, le droit de « répondre à des emplois effectivement offerts, de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres, de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux (...) »<sup>219</sup>.

Pour que la liberté de circulation soit effectivement sécurisée, on considère qu'elle implique également « l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail »<sup>220</sup>. Pour les demandeurs d'emploi, l'égalité de traitement doit être garantie, à tout le moins en ce qui concerne les conditions de recrutement<sup>221</sup>.

A propos d'une prestation financière destinée à faciliter l'accès à l'emploi sur le marché du travail d'un État membre, la Cour de justice de l'Union européenne a admis que son octroi pouvait être subordonné à un lien suffisant avec le marché du travail de cet Etat membre<sup>222</sup>. Elle a précisé que « l'existence d'un tel lien pourrait être vérifiée, notamment, par la constatation que la personne en cause a, pendant une période d'une durée raisonnable, effectivement et réellement cherché un emploi dans l'État membre en question »<sup>223</sup>. Une condition de résidence préalable dans l'Etat d'accueil ne paraît donc pas exclue dans la mesure où elle est destinée à vérifier un lien suffisant avec le marché du travail dudit Etat.

Toutefois, dans la mesure où une telle condition est susceptible d'être plus facilement remplie par les ressortissants nationaux que par les ressortissants des autres Etats membres,

---

<sup>219</sup> TFUE, art. 45, § 3.

<sup>220</sup> TFUE, art. 45, § 2.

<sup>221</sup> CJUE, arrêt du 23 mars 2004, *Collins*, C-138/02, point 58.

<sup>222</sup> CJUE, arrêt du 23 mars 2004, *Collins*, C-138/02, point 69 : « Il peut être considéré comme légitime qu'un État membre n'octroie une telle allocation qu'après que l'existence d'un lien réel du demandeur d'emploi avec le marché du travail de cet État a pu être établie ».

<sup>223</sup> CJUE, arrêt du 23 mars 2004, *Collins*, C-138/02, points 70-71 : « L'existence d'un tel lien pourrait être vérifiée, notamment, par la constatation que la personne en cause a, pendant une période d'une durée raisonnable, effectivement et réellement cherché un emploi dans l'État membre en question. Le Royaume-Uni est ainsi en mesure d'exiger un rattachement entre les personnes qui demandent à bénéficier d'une telle allocation et son marché du travail ».

cette condition peut être à l'origine d'une distinction indirecte<sup>224</sup>. Dans ce cas, elle ne pourra être admise que « si elle se fonde sur des considérations objectives indépendantes de la nationalité des personnes concernées et proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national »<sup>225</sup>. A défaut, il s'agira d'une discrimination indirecte sanctionnée par le droit.

#### *b) Application*

Il y a lieu d'envisager séparément la condition de résidence et la condition de durée du chômage.

La condition de résidence se présente de manière particulière. En effet, elle ne concerne pas le territoire national dans son ensemble, mais la portion restreinte de territoire correspondant au lieu de l'expérimentation ; nous avons vu qu'une des particularités du projet TZCLD est sa logique territoriale (*supra*, 2.1.). On doit dès lors suggérer que cette condition de résidence qui a également pour conséquence d'exclure de l'expérience tous les belges qui ne résident pas sur la portion de territoire concernée par l'expérimentation n'est pas réellement à l'origine d'une distinction indirecte en fonction de la nationalité, puisqu'elle défavorise autant les ressortissants étrangers que les nationaux qui ne résident pas sur ledit territoire.

Par ailleurs, même si on devait admettre l'éventualité d'une telle distinction indirecte, il nous paraît que celle-ci – de la même manière que la distinction entre les belges domiciliés sur le territoire de l'expérimentation depuis 6 mois au moins et les autres – pourrait être considérée comme objectivement justifiée par la spécificité du projet qui est, de manière expérimentale, de tenter d'éradiquer le haut taux de chômage de longue durée présent sur un territoire donné, moyennant un dispositif qui repose sur l'implication des acteurs investis sur le territoire (*cfr.* dynamique territoriale). Le critère central est donc étranger à la nationalité. La condition de résidence de 6 mois pourrait donc être considérée comme étant pertinente et justifiée au regard de l'objectif légitime poursuivi. Elle ne serait dès lors pas constitutive d'une discrimination indirecte.

L'obligation de justifier une qualité de demandeur d'emploi depuis deux ans au moins mérite, quant à elle, d'être envisagée avec prudence :

- s'il était prévu que seules les périodes d'inscription comme demandeur d'emploi en Belgique sont comptabilisées, la condition des deux ans serait à l'origine d'une discrimination indirecte sur la base du critère de la nationalité et irait au-delà de ce qui est nécessaire pour garantir l'ancrage territorial des demandeurs d'emploi ;
- en revanche, si les périodes d'inscription comme demandeur d'emploi dans d'autres Etats membres étaient prises en compte au même titre que les périodes d'inscription comme demandeur d'emploi en Belgique, les ressortissants d'autres Etats membres ne seraient pas défavorisés.

---

<sup>224</sup> CJUE, arrêt du 23 mars 2004, *Collins*, C-138/02, point 65 ainsi que CJUE, arrêt du 23 mai 1996, *O'Flynn*, C-237/94, Rec. p. I-2617, point 18 ; CJUE, arrêt du 16 janvier 2003, *Commission/ Italie*, C-388/01, Rec. p. I-721, points 13 et 14.

<sup>225</sup> CJUE, arrêt du 24 novembre 1998, *Bickel et Franz*, C-274/96, Rec. p. I-7637, point 27.

*c) Conclusions : synthèse et recommandation*

En résumé, l'exigence de résider sur le territoire de l'expérimentation depuis 6 mois ne nous semble pas problématique. Pour éviter tout risque de discrimination indirecte, la période de deux ans comme demandeur d'emploi doit autoriser la comptabilisation des éventuelles périodes d'inscription comme demandeur d'emploi dans d'autres Etats membres.

## 5. Conclusions générales

Après avoir rappelé les objectifs de l'étude, nous en synthétisons les principaux résultats (5.1.). L'expérience TZCLD, par son caractère novateur dans la lutte contre le chômage de longue durée, soulève, outre la question juridique de son importation, de nombreuses questions qui mériteraient l'examen attentif de chercheurs issus de disciplines différentes. Dans une seconde partie des conclusions générales, nous développons dès lors des perspectives de recherches autour de l'expérience TZCLD (5.2.).

### 5.1. Objectifs de l'étude et principaux résultats

L'étude visait à analyser dans quelle mesure et à quelles conditions l'expérience TZCLD telle qu'elle s'est développée en France peut être importée en Belgique, tout en garantissant le respect de la philosophie et des traits caractéristiques et originaux de ce dispositif de lutte contre le chômage de longue durée.

En droit belge, les lois d'expérimentation ne font pas l'objet d'un encadrement juridique particulier. Il y a ainsi lieu d'être particulièrement attentif au fait que l'expérience TZCLD n'a vocation à concerner que des portions restreintes de territoire. Pour éviter le reproche d'une atteinte au principe d'égalité, l'étude recommande :

- de mettre l'accent sur le caractère temporaire de l'expérimentation,
- et de préciser dans l'instrument législatif qui l'institue son objectif de lutte contre le chômage de longue durée, le taux de chômage pris en compte pour la sélection des territoires, la durée de l'expérience ainsi que les modalités de son évaluation.

L'importation du dispositif implique ensuite de se pencher sur les différents scénarios institutionnels envisageables au vu des règles répartitrices de compétences propres au fédéralisme belge. L'étude a conclu à la faisabilité juridique d'un scénario qui se base sur les compétences et le budget de la Région wallonne. Elle a par contre montré qu'un scénario reposant principalement sur les compétences de l'Etat fédéral et faisant appel au budget de la sécurité sociale n'est pas compatible avec les règles de répartition des compétences.

L'étude a suggéré d'agir au niveau régional en deux temps :

- en prévoyant tout d'abord, *via* un décret budgétaire, une phase expérimentale limitée aux territoires déjà impliqués dans le projet,
- et dans un second temps, en réalisant, *via* un décret organique, un élargissement du dispositif à l'ensemble des territoires qui en Wallonie présentent un haut taux de chômage de longue durée.

En ce qui concerne les scénarios, l'étude a laissé entrevoir la possibilité d'un scénario de coopération entre les régions et l'Etat fédéral, mais uniquement dans l'hypothèse où l'expérience serait étendue à d'autres régions que la Région wallonne.

Après l'élaboration des scénarios institutionnels, l'étude a examiné différentes questions juridiques spécifiques liées à la mise en œuvre de l'expérience TZCLD (articulation de l'expérience avec la réglementation du chômage, statut juridique de l'EBE et conditions de conformité de l'expérience au droit de l'Union européenne).

Différentes recommandations concrètes ont été formulées en vue de sécuriser, dans les limites de la réglementation du chômage, le caractère volontaire de l'engagement des chômeurs de longue durée au sein de l'EBE. L'étude a ainsi recommandé la conclusion d'un protocole de collaboration entre le FOREM et l'EBE.

Concernant le statut juridique de l'EBE, nous avons recommandé qu'elle adopte, du moins dans la phase expérimentale, le statut d'ASBL, plutôt que le statut plus contraignant de société coopérative agréée comme entreprise sociale. L'étude a par ailleurs conclu que l'EBE devrait, au vu de la diversité des activités qu'elle peut développer en accord avec les travailleurs, relever de la commission paritaire n°337 auxiliaire du secteur non-marchand.

Pour rencontrer les exigences du droit européen en matière d'aides d'Etat, l'étude a proposé que la subvention salariale accordée à l'EBE respecte les conditions permettant qu'elle soit qualifiée de compensation accordée pour un service d'intérêt économique général (SIEG). En ce qui concerne la conformité avec le droit européen de l'obligation pour le travailleur de justifier, avant son engagement par l'EBE, d'une résidence sur le territoire depuis 6 mois et d'une qualité de demandeur d'emploi depuis deux ans, l'étude a recommandé de prévoir la prise en compte des périodes d'inscription comme demandeur d'emploi intervenues dans d'autres Etats membres de l'Union européenne.

## 5.2. Perspectives de recherches

La présente étude s'est concentrée sur les conditions juridiques de mise en place d'une expérience TZCLD en Région wallonne. Il nous semblerait utile que cette étude juridique soit complétée par une étude sur les conditions budgétaires liées à la mise en œuvre de l'expérience. Sur la base des options juridiques arrêtées dans le cadre de la présente étude, l'étude de faisabilité économique pourrait estimer les coûts budgétaires associés aux projets-pilotes.

Par ailleurs, nous avons vu que la logique d'expérimentation qui sous-tend le projet TZCLD requiert que l'expérience soit suivie et évaluée pour l'améliorer et, en cas de succès, la dupliquer. Comme il a déjà été souligné lors de diverses réunions du Comité d'accompagnement, il est dès lors essentiel de bien cerner les objectifs de l'expérience, ses critères d'évaluation ainsi que la méthode de mesure de ceux-ci. Dans cette perspective, le Comité d'accompagnement scientifique va tenir un séminaire dédié à l'évaluation d'une expérience TZCLD le 9 septembre 2019. Lors de ce séminaire, un sociologue, un économiste et un juriste français feront part, depuis leur champ disciplinaire, des succès et limites identifiés dans le projet français, et nous informeront des critères et méthodes d'évaluation qu'ils ont mobilisés (en portant attention aux ambitions annoncées du projet français en matière d'emploi, de qualité de vie, de développement durable et d'inégalités). Chaque intervention sera discutée par un ou deux chercheurs belges impliqués dans le comité d'accompagnement scientifique et sera suivie d'une discussion plus générale.

A propos des objectifs et des critères d'évaluation, nous serions, pour notre part, particulièrement attentifs, en tant que juristes, à l'enjeu des droits humains, et plus particulièrement à l'objectif de réalisation du droit fondamental à un travail librement choisi. Il serait en effet très intéressant de pouvoir enrichir les analyses économiques classiques, qui

évaluent les dispositifs sur la base du taux de retour à l'emploi, par une approche basée sur les droits humains, qui examinerait l'impact de la participation au programme sur la sécurisation du droit de ses bénéficiaires au travail librement choisi. Dans d'autres recherches, nous avons eu l'occasion de bâtir un cadre d'évaluation des politiques de lutte contre le chômage fondé sur les droits fondamentaux<sup>226</sup>. Il pourrait être adapté en vue d'être appliqué à l'évaluation de l'expérience TZCLD.

L'expérimentation est un enjeu important qui doit permettre à nos politiques sociales de s'adapter pour coller au plus près des réalités en constante évolution et répondre ainsi efficacement aux nouvelles inégalités socio-économiques. L'étude du cas TZCLD nous a permis de nourrir des réflexions sur les relations entre le droit et la logique d'expérimentation. A l'occasion de l'examen pratique de l'importation législative d'un dispositif expérimental, nous avons observé que cette relation recelait d'importantes tensions. La loi est générale et abstraite alors que l'expérimentation implique d'être testée sur une portion du territoire ou un échantillon de personnes. La loi fixe généralement un cadre qui ne sera réformé qu'à la suite d'une intervention du parlement alors que l'expérimentation est par essence temporaire et fixe initialement le processus d'évaluation qui doit conduire à son abandon ou à sa généralisation. Nous avons également constaté que les règles de répartition de compétences en Belgique, par leur rigidité et leur complexité, constituent un frein à l'expérimentation. Enfin, nous avons observé que, dans l'état actuel du droit, le canal gouvernemental semble la voie privilégiée pour expérimenter dès lors que le canal parlementaire apparaît trop exposé à l'échec pour mener une expérience sur une portion d'un territoire ou au bénéfice d'un échantillon limité de personnes. Cette constatation n'est pas sans interpeller au regard des garanties de l'Etat de droit. Au regard de ces premiers constats, il nous apparaît qu'il serait très intéressant, au-delà du cas TZCLD, de mener une recherche plus fondamentale qui interrogerait les rapports entre le droit et l'expérimentation ainsi que l'opportunité d'adapter le cadre législatif belge pour encourager l'expérimentation, tout en veillant au respect du principe d'égalité et, plus généralement des garanties de l'Etat de droit. Dans le cadre de cette recherche, nous pourrions notamment recenser les différentes expérimentations menées en Belgique dans le domaine de la politique sociale et les cartographier selon les voies juridiques empruntées pour leur mise en œuvre. Nous pourrions également questionner la conformité de ces pratiques au regard des principes d'égalité et des autres garanties de l'Etat de droit, comme, par exemple, le principe de légalité.

## Bibliographie

ATD, *Etude macro-économique sur le coût de la privation durable d'emploi*, mars 2015, <https://www.atd-quartmonde.fr/wp-content/uploads/2013/11/2015-04-02-Annexe-3-Synthese-Etude-macro-economique-sur-le-cout-de-la-privation-durable-demploi.pdf>

AUBY, B., « La loi constitutionnelle relative à la décentralisation. Présentation générale », *Droit Administratif*, n° 4, août 2003, Chronique 7

BEN MESSAOUD, S., BOUVIEZ, Ph., GALLETZ, L., VAN DER MAREN, N., « Le régime d'institutionnalisation de la subvention », in *Les Subventions*, RENDERS, D. (dir.), Bruylant, 2011

BINGEN, A., *Les cellules de reconversion en Wallonie. Politiques de l'emploi et restructurations d'entreprises*, Bruxelles, CRISP, 2017, 282 p.

CATTIAUX, S., « Bilan de mi-mandat pour les 'Territoires zéro chômeur de longue durée' », *La lettre du cadre territorial*, mai 2018, n° 518, p. 63-64

CHARLES, J. « Travail et démocratie. Cartographies des expérimentations contemporaines », *CRIDIS Working Paper*, n° 74, mai 2018

CHARLES, J., « Majorité PS-Ecolo : la politique de l'emploi comme terrain de convergence », *Politique*, 27 mars 2019.

CLESSE, J. KEFER, F., *Manuel de droit du travail*, Larcier, Coll. de la faculté de droit de Liège, 2018

CROUZATIER-DURAND, Fl., « Réflexions sur le concept d'expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République) », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 56, 2003/4

DEBRY, J.-Th., « Le contrôle de conformité des accords de coopération avec la répartition des compétences », *C.D.P.K.*, 2005/4

DE GREEF, V., *Droit au travail et troubles mentaux. Une analyse critique des exclusions et des inclusions par le droit en assurance chômage et en aide sociale*, Bruxelles, La Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2016, 553 p.

DERMINE, E., NEVEN, J.-Fr., « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », in *Actualités de droit social, Revenu d'intégration sociale, activation chômage et règlement collectif de dettes*, CLESSE, J. DUMONT, M. (dir.), Louvain-la-Neuve, Anthémis, Commission Université-Palais, n° 116, 2010, p. 45-135

DISPERSYN, M., « Les fonds sociaux et le principe d'égalité » in *100 ans de droit social*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 457-472

DOCK, Th., « Territoires zéro chômeur de longue durée : un changement de paradigme », *La Revue Nouvelle*, 2018/2

DONY, M., *Droit de l'Union européenne*, Ed. Université de Bruxelles, 2010

DORIVAL, C., NAHAPETIAN, N., « Bilan d'étape pour les Territoires zéro chômeur », *Les dossiers*, juin-août 2018, p. 41-42

DUMONT, D., *La responsabilisation des personnes sans emploi en question - Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2012, 613 p.

DUMONT, D., « Pour ou contre l'activation des chômeurs ? Une analyse critique du débat », *R.D.S.*, 2010, p. 356-385

DUMONT, D., « L'emploi et la formation professionnelle après la sixième réforme de l'Etat : quelles perspectives (en particulier à Bruxelles) ? », *RBSS*, 2015/2, p. 307-409

FANIEL, J., « Comment les cellules de reconversion ont-elles transformé les acteurs ? », *Les @nalyzes du CRISP en ligne*, 20 novembre 2018, [www.crisp.be](http://www.crisp.be)

FGTB, « 40 ans de solidarité – Les cellules de reconversion en Wallonie », *Opinions FGTB*, 2017, <http://www.fgtb-wallonne.be/outils/radio/40-ans-cellules-reconversion>

FGTB wallonne: « Cellules de reconversion », <http://www.fgtb-wallonne.be/sur-terrain/cellules-reconversion>

GEENS, K. Note de présentation, [http://www.ufenm.be/IMG/pdf/nota\\_unipso\\_24012018.pdf](http://www.ufenm.be/IMG/pdf/nota_unipso_24012018.pdf)

GRANDGUILLAUME, L., *Rapport au nom de la Commission des affaires sociales*, Assemblée nationale (France), 2016, n° 3228

GRAULICH, B. PALSTERMAN, P., *Les droits et obligations du chômeur*, Kluwer, 2003

JEANSEN, E., « Résorber le chômage de longue durée : une expérimentation territoriale. A propos de la loi n° 2016-231 du 29 février 2016 », *La Semaine Juridique*, n° 11, 14 mars 2016

JOURDAN, F., « L'expérience zéro chômeur. A propos de la loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée », *Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 9-10, 7 mars 2016, act. 192.

LAZAROVA, R., « Territoires 'zéro chômeur' : de l'utopie à la dure réalité », *La Gazette*, n°2398, janvier 2018, p. 40-41

LEGRAND, P., « What Legal Transplants ? », in NELKEN, D., FEEST, J. (dir.) *Adapting legal cultures*, Hart Publishing, 2001

MAARTEN, G., VALSAMIS, D., VAN DER BEKEN, W., *Pourquoi investir dans l'emploi ? Une étude sur le coût du chômage*, Rapport pour le compte de la Fédération européenne des Services à la personne (EFSI), Bruxelles, décembre 2012, 117 p.

MALHERE, M., « Le Bon bilan de la loi 'zéro chômeur longue durée' », *Le Figaro*, n° 22838, 15 janvier 2018, p. 24

MERTES, Cl., « Le recours dirigé contre un accord de coopération contenant des règles de nature statutaire est-il recevable ? », *Administration publique*, 2014, p. 666-671.

MINE, M., *Droit des discriminations dans l'emploi et le travail*, Bruxelles, Larcier, Paradigme, 2016

MINISTERE de l'ECONOMIE (France), *Vademecum des aides d'Etat*, 2016,  
[https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/daj/publications/vademecum\\_aides\\_etat-2016/chapter\\_1/1\\_10.html](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/publications/vademecum_aides_etat-2016/chapter_1/1_10.html)

MINY, X., « Les « cavaliers budgétaires » sont-ils éphémères ? Une controverse qui perdure », *J.L.M.B.*, 2017, p. 110-117

PALSTERMAN, P. GRAULICH, B., « Le 'contrôle des chômeurs', commentaire de l'arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi », *Chron. D. S.*, 2004, p. 489-499

PAULIAT, H., « Résorber le chômage de longue durée : les modalités de l'expérience territoriale précisées », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 34, 29 août 2016

PEERENBOOM, R., « Toward a Methodology for Successful Legal Transplants », *The Chinese Journal of Comparative Law*, Vol. n° 1, 2013, p. 4-20

POIRIER, J., « La coopération à Bruxelles : la dimension fédérale-régionale », in *Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme belge au 21ème siècle*, DUMONT, J., CATTOIR, Ph., DE BRYUCKER, Ph., TULKENS, J., WITTE, E. (dir.), Larcier, 2002

POTIER, D., « Avis du 17 novembre 2015 sur la proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée », *Commission des affaires économiques*, n° 3220

ROBERT, C., « Zér chômage, zéro défaut ? », *Le Jas*, n° 224, février 2018, p. 14-18

RONVAUX, P., « Les cavaliers budgétaires et le principe d'annualité : la clôture de l'exercice budgétaire prive-t-elle un cavalier de ses effets juridiques ? », *Administration publique*, 2015, p. 17-24

RYCKMANS, H., « Synthèse cartographique. Créer des territoires 'zéro chômeur de longue durée' »

RYCKMANS, H., STOMMEN, I., LEFEBVRE, B., « Territoire Zéro chômage de longue durée en Wallonie. Vers une proposition de décret pour un projet pilote en Wallonie initiée au parlement de Wallonie », *Parlement de Wallonie*, Projet de consultation publique, mars 2018

SIMOENS, D., « Zin en onzin van de contractuelisering binnen de wettelijke sociale zekerheid », *T.S.R.*, 2009, p. 391-423

SIMOENS, D., DEBAST, N., « Bestaansminimum in maatschappelijke dienstverlening », in PUT, J., SIMOENS, D. (eds), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 1996-2001*, Bruges, Die Keure, 2001, p. 1191-1197

SPP Intégration Sociale, *Les aides d'État et la réglementation communautaire : un guide pratique*, [https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/vademecum\\_aides\\_detat.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/vademecum_aides_detat.pdf)

UYTTENDAELE, M., *Précis de droit constitutionnel belge : regards sur un système institutionnel paradoxal*, Larcier, 2005

WATSON, A., *Legal Transplant: An Approach to Comparative Law*, Edimbourg, 1974, 2ème éd. 1983

WINKEL, J., *Alter Echos - La fabrique d'espoir*, août 2017

## Table des matières

Remerciements .....	3
Sommaire .....	4
1. Introduction.....	5
1.1. Contexte de l'étude .....	5
1.2. Objectifs et objets de l'étude .....	6
1.3. Méthode et structure de l'étude.....	7
2. L'expérimentation TZCLD en France : caractérisation et opérationnalisation juridique... 9	
2.1. La caractérisation de l'expérience TZCLD.....	9
2.2. L'opérationnalisation juridique de l'expérience en France.....	12
2.2.1. Le cadre constitutionnel : le statut particulier des lois d'expérimentation en droit français 12	
2.2.2. Le cadre législatif français : la loi du 29 février 2016 et le décret du 27 juillet 2016 13	
2.3. Conclusions intermédiaires .....	17
3. L'importation de l'expérience TZCLD en Belgique : scénarios institutionnels.....	19
3.1. Question préliminaire : la possibilité d'expérimenter en l'absence d'encadrement constitutionnel .....	19
3.2. L'expérience TZCLD et la répartition des compétences au sein de l'Etat belge .....	21
3.2.1. Les règles générales de répartition des compétences dans l'Etat fédéral belge ..	21
3.2.2. Identifier les compétences régionales en lien avec le projet TZCLD .....	23
a) L'activation des allocations sociales.....	24
b) La remise à l'emploi des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires de l'intégration sociale ou de l'aide sociale .....	26
c) Les réductions de cotisations patronales.....	28
3.2.3. Identifier les compétences fédérales en lien avec le projet TZCLD .....	29
3.2.4. Conclusions intermédiaires .....	30
3.3. Le scénario régional.....	31
3.3.1. L'institutionnalisation d'une subvention .....	31
a) Les conditions juridiques d'octroi d'une subvention : la nécessité d'une inscription budgétaire et d'une base légale.....	32
b) Les options en présence : la mobilisation d'un décret existant ou l'institutionnalisation d'une nouvelle subvention .....	32
1° La voie en apparence la plus simple : l'utilisation d'un décret existant .....	33
2° Un nouveau décret : budgétaire ou organique ?.....	37

3.3.2.	Le choix des opérateurs régionaux chargés de la mise en œuvre et du contrôle de la subvention .....	38
a)	Les opérateurs pertinents en cas de décret budgétaire .....	38
b)	Les opérateurs pertinents dans le cadre d'un décret organique.....	39
c)	Le rôle de l'IBEFE Hainaut Sud.....	39
3.3.3.	Conclusions relatives au scénario régional .....	40
3.4.	Le scénario de coopération entre les échelons fédéral et régional .....	41
3.4.1.	L'institutionnalisation d'un dispositif commun de lutte contre le chômage de longue durée .....	41
3.4.2.	Les opérateurs chargés de la mise en œuvre du dispositif commun de lutte contre le chômage de longue durée .....	43
3.4.3.	Conclusions relatives au scénario conjoint .....	45
3.5.	Conclusions : synthèse et recommandations.....	45
4.	L'importation de l'expérience TZCLD en Belgique : questions juridiques spécifiques ....	48
4.1.	Concilier la participation volontaire des chômeurs de longue durée et la réglementation du chômage.....	48
4.1.1.	Le cadre institutionnel et réglementaire : le caractère involontaire du chômage et le contrôle de la disponibilité active et passive des chômeurs .....	48
a)	Le caractère involontaire du chômage : notions de base.....	49
b)	La répartition de compétences entre l'échelon fédéral et l'échelon régional ..	51
c)	La mise en œuvre du cadre normatif fédéral par les autorités régionales : contrôle et décisions de sanction en matière de disponibilité.....	52
4.1.2.	La sécurisation du caractère volontaire de la participation des chômeurs de longue durée à l'expérience TZCLD aux différents stades de la relation de travail avec l'EBE	54
a)	La phase de prise de contact et d'élaboration d'un projet de contrat de travail	55
b)	La phase de la relation de travail .....	57
c)	La fin du contrat de travail .....	57
4.1.3.	Conclusions intermédiaires : synthèse et recommandations.....	58
4.2.	Le statut juridique de l'EBE.....	60
4.2.1.	La forme juridique de l'EBE : société coopérative agréée comme entreprise sociale ou association sans but lucratif.....	60
a)	La société coopérative agréée comme entreprise sociale.....	60
i.	La définition de la société coopérative .....	61
ii.	Les modalités de constitution de la société coopérative .....	62
iii.	La coopérative agréée et l'agrégation comme entreprise sociale.....	62
b)	L'association sans but lucratif .....	64

c)	Conclusions : synthèse et recommandations .....	66
4.2.2.	La commission paritaire compétente .....	67
a)	Les principes régissant la détermination de la commission paritaire compétente 67	
b)	Les commissions paritaires susceptibles d'être compétentes.....	67
i.	La commission paritaire n° 327 (travail adapté) .....	67
ii.	La commission paritaire n° 335 (organismes sociaux) .....	68
iii.	La commission paritaire n° 337 (auxiliaire non marchand).....	68
c)	Conclusions : synthèse et recommandations .....	69
4.3.	Les exigences posées par le droit de l'Union européenne.....	69
4.3.1.	Les subventions salariales et les aides d'Etat : l'obligation de notification à la Commission européenne et les possibilités d'exemption .....	70
a)	La définition de l'aide d'Etat et l'obligation de notification à la Commission européenne .....	70
i.	Principes .....	70
ii.	Application.....	72
b)	Les exemptions de notification à la Commission européenne .....	73
i.	La dispense <i>de minimis</i> .....	74
ii.	La dispense pour les aides à l'embauche de certaines catégories éloignées du marché du travail.....	74
iii.	Les compensations de gestion de service d'intérêt économique général .....	75
c)	Conclusions : synthèse et recommandations .....	78
4.3.2.	La condition de résidence et la liberté de circulation.....	79
a)	Principes .....	79
b)	Application .....	80
c)	Conclusions : synthèse et recommandation .....	81
5.	Conclusions générales.....	82
5.1.	Objectifs de l'étude et principaux résultats .....	82
5.2.	Perspectives de recherches .....	83
	Bibliographie .....	85
	Table des matières .....	89