

## **Importer l'expérience française 'Territoire zéro chômeur de longue durée' en Région de Bruxelles-Capitale : questions juridiques**

Jean-François Neven, chargé de cours et chercheur au Centre de droit public  
Elise Dermine, professeure au Centre de droit public et Amaury Mechelynck,  
chercheur 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>

Janvier 2020

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); [amaury.mechelynck@ulb.ac.be](mailto:amaury.mechelynck@ulb.ac.be)).

## Sommaire

Sommaire .....	3
Introduction.....	5
1. Décrire l'expérience TZCLD .....	8
1.1. La caractérisation de l'expérience TZCLD.....	8
1.2. L'opérationnalisation juridique de l'expérience en France.....	11
1.3. Conclusions intermédiaires .....	14
2. Identifier le niveau de pouvoir compétent .....	15
2.1. Rappel des règles générales de répartition des compétences dans l'Etat fédéral belge	15
2.2. La compétence de la Région Bruxelles-Capitale.....	16
2.3. L'institutionnalisation d'un dispositif commun de lutte contre le chômage de longue	18
durée	
2.4. Conclusions : synthèse et recommandation .....	21
3. Vérifier la conformité de l'expérience TZCLD avec le cadre juridique belge et européen	22
3.1. Précision terminologique : la notion de « personne privée durablement d'emploi »	22
3.2. Les exigences posées par le droit de l'Union européenne.....	23
3.2.1. Les subventions et les aides d'Etat : l'obligation de notification à la Commission	23
européenne et les possibilités d'exemption .....	
3.2.2. La condition de résidence et la liberté de circulation.....	31
3.3. Le droit constitutionnel belge et le principe d'égalité des citoyens devant la loi.....	34
3.4. Le droit belge de l'assurance chômage et des obligations de disponibilité pour le	36
marché du travail .....	
3.4.1. Le cadre institutionnel et réglementaire : le caractère involontaire du chômage et	36
le contrôle de la disponibilité active et passive des chômeurs.....	
3.4.2. La sécurisation du caractère volontaire de la participation des PPDE à l'expérience	45
TZCLD aux différents stades de la relation de travail avec l'EBE .....	
3.4.3. Conclusions : synthèse et recommandations .....	50
3.5. Le droit belge des sociétés et des associations et le statut de l'EBE .....	52
3.5.1. La société coopérative agréée comme entreprise sociale .....	52
3.5.2. L'association sans but lucratif.....	56
3.5.3. Conclusions : synthèse et recommandations .....	57
4. Choisir une base légale pour l'institution et le financement d'une expérience TZCLD à	58
Bruxelles .....	
4.1. Opter pour une base légale existante .....	58
4.1.1. Méthodologie et structure de l'analyse.....	58

4.1.2.	Contrats de quartier durable .....	61
4.1.3.	Arrêté Partenariats .....	68
4.1.4.	Ordonnance Economie Sociale .....	75
4.2.	Adopter une nouvelle base juridique .....	84
4.2.1.	Ordonnance .....	84
4.2.2.	Arrêté adopté sur la base de l'article 32 de l'ordonnance du 23 juin 2017 .....	85
4.3.	Conclusions : synthèse et recommandations.....	87
4.	Conclusions générales .....	89
	Bibliographie .....	91
	Table des matières .....	95

## Introduction

Dans sa déclaration de politique générale pour la législature 2019-2024, le gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale prévoit la mise en œuvre « dans les quartiers statistiquement les plus pertinents, [d']un projet pilote inspiré du modèle [français] des territoires 'Zéro chômeur de longue durée' et adapté à la réalité urbaine bruxelloise ». Selon le gouvernement, « l'objectif est de mieux répondre aux besoins de la Région et aux compétences des chercheurs d'emploi »<sup>1</sup>. Actiris a rapidement montré un vif intérêt pour ce projet et s'interroge aujourd'hui sur la façon dont celui-ci pourrait être mis en œuvre à Bruxelles.

C'est dans ce contexte qu'Actiris a sollicité la présente étude, qui vise à analyser les questions institutionnelles et juridiques que soulève l'importation au sein de la Région de Bruxelles-Capitale du projet Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée (TZCLD), tel qu'il est actuellement mis en œuvre en France. En effet, l'expérimentation française s'inscrit dans un contexte institutionnel et un environnement juridique différents de ceux de la Belgique.

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>2</sup>.

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

Dans la première partie, l'étude se penche 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 qui doivent nous permettre 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 en vue d'implémenter le dispositif dans le cadre législatif et institutionnel belge.

---

<sup>1</sup> Déclaration de politique générale commune au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission Communautaire commune, présentée le 18 juillet 2019 au Parlement de la Région Bruxelles-Capitale et à l'Assemblée réunie de la Commission Communautaire commune, *doc. parl.*, Parl. Rég. Brux-Cap. et Ass. réun. C.C.C., 2019, n°A-8/1 et n° B-2/1, p. 57. Cette déclaration est également disponible sur le lien suivant <https://be.brussels/a-propos-de-la-region/le-gouvernement-regional/accords-et-arretes>.

<sup>2</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.

Dans les parties suivantes, l'étude se concentre sur l'importation de l'expérience TZCLD en Belgique. L'opération d'importation du dispositif soulève en effet une série de questionnements juridiques dont l'étude réalise une analyse rigoureuse et détaillée, de manière à fournir une aide à la décision aux porteurs du projet et de donner à celui-ci les meilleures chances de succès.

La deuxième partie de l'étude vise à identifier l'autorité compétente pour instituer et financer l'expérimentation. En France, le projet TZCLD est déployé dans un Etat unitaire tandis qu'en Belgique le projet doit être mis en œuvre dans un Etat fédéral. L'importation du dispositif implique donc tout d'abord de se pencher sur les règles de répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les entités politiques fédérées (en particulier la Région de Bruxelles-Capitale), de façon à déterminer quelle entité est compétente pour instituer et financer le projet TZCLD à Bruxelles.

Dans la troisième partie, l'étude examine la conformité de l'expérience TZCLD avec le cadre juridique belge et européen. Le projet TZCLD doit en effet être mis en œuvre dans le respect du droit de l'Union européenne, de la Constitution et des textes législatifs et réglementaires nationaux et régionaux applicables en Région de Bruxelles-Capitale. L'étude analyse ainsi plusieurs séries de questions relatives à l'insertion du projet TZCLD dans le cadre juridique existant:

- La première série de questions concerne l'articulation de l'expérience TZCLD avec le droit de l'Union européenne. Nous vérifions tout d'abord si les subventions salariales versées aux « entreprises à but d'emploi » (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 examinons ensuite si les obligations imposées aux participants à l'expérience de justifier d'une durée minimale d'inscription comme demandeur d'emploi, d'une part, et d'être domicilié depuis un certain temps sur le territoire concerné par l'expérience, d'autre part, sont susceptibles de contrevenir au principe de la libre circulation des travailleurs.
- La seconde série de questions concerne l'articulation de l'expérience TZCLD avec le principe d'égalité consacré aux articles 10 et 11 de la Constitution. En effet, en France, la Constitution prévoit explicitement la possibilité d'adopter une loi d'expérimentation et les conditions à respecter pour ce faire. En Belgique, il n'existe aucune assise constitutionnelle pour l'adoption de normes d'expérimentation. Dès lors, une expérience qui – par définition – ne bénéficiera qu'aux personnes comprises dans son « échantillon » pose question au regard du principe d'égalité puisque certains bénéficiaires potentiels ne bénéficieront pas de cette expérience. L'étude se penche donc sur les conditions à respecter pour que l'importation de l'expérience française en Belgique n'entraîne pas la mise en place d'une différence de traitement incompatible avec le principe constitutionnel d'égalité.

- La troisième série de questions porte sur l'articulation de l'expérience TZCLD et la réglementation du chômage, en particulier les normes qui visent à s'assurer de la disponibilité (active et passive) des chômeurs pour le marché de l'emploi. L'obligation de disponibilité pour le marché de l'emploi doit être conciliée avec 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 quatrième série de questions porte sur l'application du droit belge des sociétés et des associations aux futures EBE, c'est-à-dire aux entreprises responsables de l'occupation des chômeurs de longue durée dans le cadre de l'expérience TZCLD à Bruxelles. En Belgique, il n'existe pas une forme de société « spécialisée » dans l'occupation de chômeurs de longue durée. Il convient donc de déterminer quelle forme juridique prévue par le nouveau Code des sociétés et des associations pourrait être adoptée par les EBE.

Enfin, dans la quatrième partie, l'étude se penche sur les outils juridiques qui pourraient être mobilisés pour instituer et financer le projet TZCLD en région de Bruxelles-Capitale. Il existe déjà plusieurs dispositifs qui prévoient la mise en place et le financement d'initiatives (locales) visant à favoriser l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi en Région de Bruxelles-Capitale. L'étude commence par examiner dans quelle mesure chacun de ces dispositifs permettrait de transposer l'expérience française tout en respectant les caractéristiques du projet TZCLD. Elle compare ainsi le mécanisme des contrats de quartier, la conclusion d'un partenariat par Actiris et la technique du mandatement dans le cadre de l'économie sociale. L'étude examine ensuite l'opportunité de l'adoption d'une nouvelle ordonnance ou d'un nouvel arrêté, en-dehors des instruments existants, afin de transposer le projet TZCLD en Région Bruxelles-Capitale.

## 1. Décrire l'expérience TZCLD

Dans cette première partie de l'étude, les traits caractéristiques de la proposition TZCLD, telle qu'elle a été imaginée par le secteur associatif français, sont tout d'abord identifiés (1.1.). 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 (1.2.).

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

TZCLD est une initiative qui émane de la société civile. Le projet a été porté, dans 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>3</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>4</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

---

<sup>3</sup> Voir le site de l'initiative : [www.tzclld.fr](http://www.tzclld.fr).

<sup>4</sup> [www.tzclld.fr](http://www.tzclld.fr).



de l'expérience figurant sur le site qui lui est dédié ([www.tzlcd.fr](http://www.tzlcd.fr)), nous avons identifié les sept traits distinctifs suivants :

*(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 » (CLE) 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 toutes les personnes privées durablement d'emploi*

Le projet est ouvert à toutes les personnes privées durablement d'emploi (PPDE), au-delà des catégories administratives du chômage ou de l'aide sociale, qui résident sur le territoire. Cela implique d'une part que l'ensemble des PPDE 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 personnes privées durablement d'emploi*

Le projet offre un emploi aux PPDE 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>5</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 (principe de non-concurrence). 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 la privation durable d'emploi. 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 » (CLE), 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 PPDE 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 PPDE 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

---

<sup>5</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.

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 activités dans un secteur d'activités prédéfini mais dans différents secteurs d'activités, en fonction des compétences et intérêts des PPDE 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.

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

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>6</sup>, et ce au terme de discussions nourries au sein de différentes commissions parlementaires<sup>7</sup>. Elle a comme fondement l'article 37-1 de Constitution française. Cette disposition, qui constitue l'assise constitutionnelle des lois expérimentales en France, prévoit que « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental »<sup>8</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>9</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>10</sup>.

---

<sup>6</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2015-2016/20160128.asp#P726260>.

<sup>7</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>8</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, art. 3.

<sup>9</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, art. 1, I.

<sup>10</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, art. 1, I.

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>11</sup> et, au plus tard 12 mois avant le terme de l'expérimentation, par un Comité scientifique<sup>12</sup>. Cette dernière évaluation, qui est actuellement en voie de finalisation, doit porter sur les conditions d'une éventuelle généralisation du dispositif<sup>13</sup>. 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>14</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>15</sup>.

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>16</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>17</sup>.

---

<sup>11</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016, art. 1, II. Le Fonds a déjà publié deux « bilans intermédiaires » et un « rapport d'analyse ». Il n'a pas, à notre connaissance, publié de bilan définitif : Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, *Expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée. Bilan intermédiaire 2018* ; Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, *Expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée. Bilan intermédiaire 2019* ; Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, *Rapport d'analyse 2019*. Ces rapports peuvent être consultés sur le lien suivant : <http://etcltd.fr/documents/>.

<sup>12</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016, art. 1, III.

<sup>13</sup> Le comité scientifique a déjà rédigé un rapport intermédiaire : Comité scientifique en collab. avec la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), *Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Rapport intermédiaire du comité scientifique*, Paris, 2019, <https://dares.travailemploi.gouv.fr>. Le comité y indique que l'évaluation prévue par la loi est attendue « au cours du premier semestre 2020 » (p. 4). Parallèlement, l'inspection générale des finances, en collaboration avec la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) a également publié un rapport économique (*Evaluation économique de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée*, 2019, <http://www.igf.finances.gouv.fr/cms/sites/igf/accueil/rapports-publics.html>).

<sup>14</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>15</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016, art. 2.

<sup>16</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016, art. 3, I.

<sup>17</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.

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>18</sup> et que, sur proposition du Fonds, un arrêté ministériel dresse la liste des territoires retenus<sup>19</sup>.

Le Fonds est chargé de financer une partie de la rémunération des personnes embauchées dans le cadre de l'expérimentation<sup>20</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'encadré ci-dessous)<sup>21</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>22</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>23</sup>. Il précise également que le montant de la contribution peut être modulé en fonction des activités socio-économiques du territoire, du type d'activités exercées par les chômeurs embauchés et des recettes de l'EBE<sup>24</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. Ceci ne signifie pas que le Fonds perçoit directement les allocations de chômage qu'il est parvenu à « activer ». La logique de réaffectation des dépenses relève plus de la philosophie sous-jacente au projet que de transferts effectifs de fonds<sup>25</sup>.

---

<sup>18</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016, art. 3, I.

<sup>19</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016, art. 3, I.

<sup>20</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016, art. 3, I.

<sup>21</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>22</sup> Décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016, art. 10.

<sup>23</sup> Décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016, art. 11.

<sup>24</sup> Décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016, art. 11.

<sup>25</sup> Pour financer l'embauche des PPDE, le Fonds reçoit des dotations financières de l'Etat et des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale ou groupes de collectivités territoriales participant à l'expérimentation ainsi que de tous autres organismes publics et privés volontaires. (Décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016, art. 15). Sur la base d'un rapport d'analyse de la Cour des comptes, nous comprenons que les budgets octroyés par l'Etat sont imputés sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission emploi et travail (Cour de comptes Fr., *Mission travail emploi, Note d'analyse de l'exécution budgétaire*, 2018, <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-05/NEB-2018-Travail-emploi.pdf>, p. 50 et 63.). Le dispositif ne prévoit pas de financement de la part des institutions qui interviennent dans la perception des contributions servant à financer l'assurance chômage, dans la gestion de celle-ci ou dans le versement des allocations de chômage (les URSAFF, Pôle Emploi et l'Unédic ; voy à ce sujet UNEDIC, *L'unédic au cœur de l'assurance chômage en France*, Paris, 2017, <https://www.unedic.org/sites/default/files/2017-07/Une%CC%81dic%20Pre%CC%81sentation%202016.pdf>).

Actuellement, la part de l'intervention de l'Etat correspond à 95 % du salaire minimum de croissance (SMIC)<sup>26</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>27</sup>.

Un Comité local est mis en place sur chaque territoire 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>28</sup>.

### 1.3. 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,
- un projet centré sur la qualité de l'emploi,
- un projet ouvert et accessible à toutes les personnes privées durablement d'emploi,
- une démarche volontaire dans leur chef,
- une logique de réaffectation des dépenses,
- le développement d'activités répondant à des besoins du territoire
- et une logique d'expérimentation démocratique.

La mise en œuvre d'une expérience TZCLD doit être portée par les acteurs locaux, garants de l'esprit du projet. Il s'agit d'une part du CLE 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'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

---

<sup>26</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>27</sup> Décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016, art. 19.

<sup>28</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016, art. 3, II. Voir également les articles 20 à 22 du Décret.

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.

## 2. Identifier le niveau de pouvoir compétent<sup>29</sup>

Après un bref rappel des règles générales de répartition de compétences au sein de l'Etat fédéral belge (2.1), nous déterminons l'autorité compétente pour instituer et financer l'expérience TZCLD en région de Bruxelles-Capitale. Nous exposons ainsi que la mise en œuvre du dispositif entre dans les compétences de la Région Bruxelles-Capitale (2.2.). Nous nous penchons ensuite sur la possibilité pour la région d'impliquer l'Etat fédéral dans la mise en œuvre du projet TZCLD par la conclusion d'un accord de coopération (2.3.).

### 2.1. Rappel des règles générales de répartition des compétences dans l'Etat fédéral belge

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

- (1) dans un Etat fédéral, une entité ne peut mener une politique que si elle se rattache à une de ses compétences<sup>30</sup> ;
- (2) dans le système fédéral belge, les compétences sont en principe exclusives de sorte que les compétences transférées aux entités fédérées n'ont plus vocation à être exercées par l'Etat fédéral<sup>31</sup> ;

---

<sup>29</sup> Pour des développements plus exhaustifs sur la question, voy. : E. Dermine et J.-F. Neven, *Importer l'expérience française 'Territoire zéro chômeur de longue durée' en Belgique : questions juridiques*, p. 21-31.

<sup>30</sup> Constitution, art. 33, alinéa 2.

<sup>31</sup> M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge : regards sur un système institutionnel paradoxal*, Larcier, 2005, p. 918-919, n° 787. Pour illustrer les conséquences de ce principe, 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).

- (3) une compétence transférée est, en principe, financée de sorte que, sauf si cela a été prévu expressément, l'entité fédérée qui, dans le cadre de ses compétences, met en place une politique innovante n'a pas droit à des moyens financiers supplémentaires ;
- (4) un accord de coopération entre l'Etat fédéral et une ou plusieurs régions reste possible pour faciliter l'exercice des compétences respectives ou réaliser des projets communs<sup>32</sup>.

## 2.2. La compétence de la Région Bruxelles-Capitale

La sixième réforme de l'Etat a été l'occasion d'approfondir de manière significative les compétences régionales en matière d'emploi<sup>33</sup>. Même si la sécurité sociale et le droit du travail demeurent des compétences fédérales<sup>34</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>35</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 est susceptible d'être rattaché à plusieurs de ces compétences régionales<sup>36</sup>. Il s'agit des compétences suivantes :

- l'activation des allocations de chômage, du revenu d'intégration et de l'aide sociale financière<sup>37</sup>,

---

<sup>32</sup> Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, art. 42. Cette disposition déclare la section relative à la coopération de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 applicable aux institutions bruxelloises. A ce sujet voy. 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, pp. 489-524.

<sup>33</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>34</sup> Loi spéciale de réformes institutionnelles, art. 6, § 1<sup>er</sup>, VI, al. 5, 12°.

<sup>35</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>36</sup> Les autres compétences régionales décrites à l'article 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 Actiris), d'occupation de main-d'œuvre étrangère (3°, 4°), de contrôle de la disponibilité active et passive des chômeurs (5°, voir *infra*, 3.4.), 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>37</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



- 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>38</sup>,
- 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>39</sup>.

La mise en place d'une expérience TZCLD cadre pleinement avec les compétences des régions en matière de remise à l'emploi des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires de l'intégration sociale ou de l'aide sociale et d'activation des allocations sociales.

L'Etat fédéral ne dispose plus, quant à lui, de la compétence de mettre en place une expérience TZCLD. Certes, l'Etat fédéral reste, en principe, compétent pour le droit du travail et la sécurité sociale<sup>40</sup>. Mais, lorsqu'une compétence a été transférée à une entité fédérée, l'Etat fédéral cesse d'être compétent pour l'exercer ; dans le système fédéral belge, les compétences sont en effet exclusives. Or comme nous l'avons vu ci-dessus, l'Etat fédéral s'est dépossédé de ses compétences en matière de d'activation des allocations de chômage et de remise à l'emploi des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires d'aides du CPAS. Or, ces compétences touchent au cœur de l'expérience TZCLD qui vise principalement à remettre à l'emploi (plus précisément dans des emplois de qualité) les PPDE, via une réaffectation des dépenses liées à la privation durable d'emploi (notamment dans une logique d'activation des allocations de chômage). L'Etat fédéral ne dispose donc plus des compétences nécessaires pour assumer la mise œuvre de l'expérience TZCLD.

---

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<sup>o</sup> de la loi spéciale).

<sup>38</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<sup>o</sup> 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<sup>o</sup>/1 de la loi spéciale).

<sup>39</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>40</sup> Loi spéciale de réformes institutionnelles, art. 6, § 1<sup>er</sup>, VI, al. 5, 12<sup>o</sup>.

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

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>41</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.

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 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.

La conclusion à cette fin d'un accord de coopération pourrait toutefois buter sur trois difficultés, la première d'ordre juridique, la seconde d'ordre administratif et la dernière d'ordre politique. Nous les abordons successivement.

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 (*supra* 2.2.), l'identification d'une compétence propre en vertu de laquelle l'Etat fédéral pourrait intervenir dans ce dispositif est moins évidente.

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.

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,

---

<sup>41</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 ».

qui garantit le droit à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Ainsi, en dehors des compétences qui lui ont été retirées, l'Etat fédéral peut prendre des initiatives en vue de promouvoir 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. Cette compétence ne peut toutefois justifier qu'une intervention marginale de l'Etat fédéral par rapport aux régions dont les compétences sont centrales et essentielles dans la mise en œuvre d'un projet TZCLD (*supra* 2.2.).

La seconde difficulté est d'ordre administratif. En effet, pour que la coopération puisse être opérationnalisée, l'accord devrait soit organiser une coopération entre des administrations régionales et fédérales, soit constituer et faire appel à un organe interfédéral.

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>42</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>43</sup>.

---

<sup>42</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>43</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 dernière difficulté que pose la conclusion d'un accord de coopération est d'ordre politique et 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 ».

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'une ordonnance (régionale) et d'une loi (fédérale) est donc nécessaire.

Sur la question de savoir dans quelle mesure un accord grève 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>44</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 procédurale particulièrement lourde alors qu'il n'est à ce stade question que de lancer une expérimentation. Il est en outre très peu probable qu'une majorité se dégage au Parlement fédéral dès lors que le projet

---

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 ».

<sup>44</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.

n'intéresse pas la Région flamande<sup>45</sup>. On sait en revanche que le lancement d'une expérience TZCLD figure dans la déclaration de politique régionale wallonne<sup>46</sup>.

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>
Implication dans la lutte contre le chômage de longue durée des différents niveaux de pouvoir et d'un plus grand nombre d'acteurs	<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/d'une ordonnance et d'une loi d'assentiment</li><li>- Difficulté d'organiser une coopération administrative et lourdeur de fonctionnement d'une éventuelle structure interfédérale</li><li>- Difficulté d'obtenir un assentiment par les Parlements des entités concernées</li></ul>

#### 2.4. Conclusions : synthèse et recommandation

Nous recommandons que l'expérience TZCLD soit entièrement portée par la Région Bruxelles-Capitale. En effet, le projet TZCLD s'inscrit clairement dans les compétences régionales.

La voie de la coopération entre l'Etat fédéral et la région ne paraît pas adaptée au stade expérimental et tant que le projet TZCLD ne concerne pas les trois régions du pays. Cette voie pourrait en revanche s'avérer utile dans un troisième temps en cas d'ouverture de l'expérience sur le territoire des trois régions.

---

<sup>45</sup> Les passages relatifs à l'emploi de la déclaration de politique régionale flamande ne contient aucune référence à l'expérience TZCLD, ni aucune mesure qui s'en rapprocherait (Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering 2019-2014, *Doc. Parl.*, VI. Parl., 2019-2020, n°1, p. 57 à 66).

<sup>46</sup> Déclaration de politique régionale du gouvernement wallon 2019-2024, *Doc. Parl.*, Parl w., 2019-2020, n°1, p. 14.

### 3. Vérifier la conformité de l'expérience TZCLD avec le cadre juridique belge et européen

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.

Dans une première section, la notion de « personne privée durablement d'emploi » est précisée (3.1.). En effet, la façon dont le groupe cible de l'expérience TZCLD est défini a un impact sur l'articulation de cette expérience avec le cadre juridique existant.

Les questions de conformité avec le droit de l'Union européenne sont regroupées dans la seconde section (3.2.). 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 (3.2.1.), 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 (3.2.2.).

La troisième section traite les questions qui concernent la compatibilité de l'expérience TZCLD avec le principe d'égalité consacré aux articles 10 et 11 de la Constitution (3.3.).

La quatrième section aborde une série de questions qui vise à vérifier s'il est possible, et à quelles conditions, de garantir le caractère volontaire de la participation au projet des PPDE – trait central de l'expérience TZCLD (voir *supra* 1.1.) – au regard de la réglementation sur le chômage (3.4.)

La dernière série de questions porte sur le statut juridique de l'EBE appelée à assumer le rôle d'employeur (3.5.). 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.

#### 3.1. Précision terminologique : la notion de « personne privée durablement d'emploi »

La façon dont le groupe cible de l'expérience est défini peut influencer la manière dont celle-ci s'articulera avec le cadre juridique existant. Il importe donc de définir quelles catégories de personnes seront considérés comme des « chômeurs de longue durée » dans le cadre de l'expérience TZCLD.

Dans la philosophie de l'expérience TZCLD, nous avons vu que le programme est accessible à toutes les « personnes privées durablement d'emploi (PPDE), quel que soit leur statut administratif et qu'elles soient ou non indemnisées. Au cours du comité d'accompagnement du 7 janvier 2020, il nous a été confirmé que, en Région Bruxelles-Capitale, l'ambition était de s'inscrire dans la même logique et de ne pas limiter le public visé aux chômeurs indemnisés ni même aux demandeurs d'emploi inscrits auprès d'Actiris. Ainsi, par exemple, des personnes

bénéficiant d'un revenu d'intégration de la part du CPAS ou des personnes privées d'emploi et qui ne bénéficient d'aucune forme de soutien public auront accès au programme.

Dans la législation française, le public bénéficiaire de l'expérimentation est plus spécifiquement constitué des personnes privées d'emploi depuis un an et domiciliées sur le territoire depuis au moins 6 mois<sup>47</sup>.

Tout comme en France, il sera nécessaire de déterminer la durée minimale de privation d'emploi que les personnes concernées devront justifier pour être considérées comme des personnes privées durablement d'emploi, visées par l'expérience. Il ressort de nos échanges que cette durée sera déterminée sur la base de données statistiques. A ce stade, il est envisagé que cette durée minimale de privation d'emploi se situe entre deux et cinq ans de privation d'emploi.

Enfin, il n'a pas encore été déterminé si, comme en France, une durée minimale de résidence sur le territoire concerné sera exigée en Région Bruxelles-Capitale. Dans cette étude, nous sommes partis du principe qu'une telle durée serait effectivement exigée.

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

Au cours de l'étude, deux questions relevant du droit de l'Union européenne sont apparues. Il s'agit de déterminer si les subventions salariales versées à l'EBE pourraient être considérées comme des aides d'Etat (3.2.1.) et si l'obligation de résider sur le territoire concerné par l'expérimentation et d'avoir été privé d'emploi pendant une période minimale pourrait être considérée comme contraire à la liberté de circulation des travailleurs (3.2.2.). Ces questions présentent une certaine complexité. Dans la présente étude, elles font l'objet de développements synthétiques.

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

Dans l'expérience française, les subventions octroyées aux EBE servent à financer les emplois. Il ressort des premières évaluations de l'expérience menée en France qu'il faut également prévoir de financer les fonds d'amorçage de l'entreprise<sup>48</sup>.

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

---

<sup>47</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016, art. 2.

<sup>48</sup> Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, *Expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée. Bilan intermédiaire 2019*, p. 67 et 68 ; Comité scientifique en collab. avec la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), *Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Rapport intermédiaire du comité scientifique* ; Paris, 2019, p. 9 et 14.

Dans un premier temps, nous montrons que les subventions envisagées dans le cadre du projet TZCLD répondent aux conditions de définition de la notion d'aide d'Etat et devraient dès lors en principe faire l'objet d'une notification à la Commission européenne (a). Par ailleurs, nous exposerons que ces subventions ne sont pas visées par les dispenses de notification spécifiques prévues pour les aides à l'embauche et les aides d'un montant modeste (b). Nous argumentons néanmoins ensuite qu'elles peuvent être qualifiées de compensation pour la gestion d'un service d'intérêt économique général (SIEG) et, par conséquent, tomber sous le coup de d'une dispense de notification prévue dans une décision de la Commission européenne 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 » (c).

#### *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 les subventions dans le cadre du projet TZCLD pourraient être considérée comme des aides 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 menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

Au regard de cette disposition, 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 les avantages concernés « doivent, d'une part, être accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'Etat et (...) d'autre part, être imputables à l'Etat »<sup>49</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>50</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>51</sup>.

---

<sup>49</sup> CJUE., 16 mai 2002, *Stardust Marine*, aff. C-482/99, point 24. Voy à cet égard M. DONY, *Aides d'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 26 et s.

<sup>50</sup> M. DONY, *Droit de l'Union européenne*, Ed. Université de Bruxelles, 2010, p. 417. Pour une discussion détaillée de cette condition voy. M. DONY, *Aides d'Etat*, *op. cit.*, p. 56 à 78.

<sup>51</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).



Elle correspond à « toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement »<sup>52</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>53</sup>.

La troisième condition concerne le caractère sélectif de l'intervention<sup>54</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 État 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>55</sup>.

Enfin, il faut que l'aide « fausse ou menace de fausser la concurrence » entre États membres<sup>56</sup>. 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>57</sup>. C'est pourquoi une procédure de notification est prévue.

Il résulte en effet de l'article 108, § 3, du TFUE que toute aide d'État doit être notifiée à la Commission<sup>58</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 États membres. Même si le pourcentage des aides auxquelles la Commission s'oppose est en définitive peu élevé<sup>59</sup>, l'obligation de notification est générale. Sous réserve des différentes exemptions instaurées par le Conseil ou la Commission (*infra* b et c), le fait que l'État considère que l'aide qu'il instaure n'est pas susceptible de fausser la concurrence entre États membres ne suffit pas à le dispenser de l'obligation de notification.

## ii. Application

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

---

<sup>52</sup> CJUE, 23 avril 1991, *Höfner*, aff. C-41/90 ; CJUE, 27 juin 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, aff. C-74/16, points 41 et 45.

<sup>53</sup> CJUE, 16 juin 1987, *Commission c/ Italie*, aff. C-118/85 ; CJUE, 25 octobre 2001, *Ambulanz Glöckner*, aff. C-475/99.

<sup>54</sup> M. DONY, *Aides d'Etat*, *op. cit.*, p. 79 et s.

<sup>55</sup> Voy. *Les aides d'État 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>56</sup> Pour un exposé détaillé sur cette condition voy. M. DONY, *Aides d'Etat*, *op. cit.*, p. 119.

<sup>57</sup> CJUE, 17 juin 1999, *Piaggio*, C-295/97, point 31.

<sup>58</sup> TFUE, art. 108, § 3.

<sup>59</sup> M. DONY, *Droit de l'Union européenne*, *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 ».

Pour permettre à la Commission européenne d'exercer son contrôle sur le fait de savoir si l'aide fausse ou non la concurrence entre Etats membres - et ce même si le caractère local du dispositif suggère que le risque d'une telle concurrence est inexistant -, le projet d'acte établissant la subvention en faveur de l'EBE devrait en principe, et sous réserve des exemptions évoquées ci-dessous (*infra* b et c), 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>60</sup>, soit d'une procédure approfondie pouvant aller jusqu'à 18 mois<sup>61</sup>.

#### *b) Les règlements prévoyant une dispense de notification*

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>62</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>63</sup>. De son côté, la Commission peut, sur la base de l'article 108, § 4, du TFUE<sup>64</sup>, adopter des règlements concernant différentes catégories d'aides et ainsi prévoir des dispenses catégorielles de notification.

---

<sup>60</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>61</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>62</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>63</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>64</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 ».

A notre sens, aucun des règlements pris en exécution des dispositions précitées ne s'applique aux subventions qui seraient octroyées dans le cadre de l'expérience TZCLD. Plus particulièrement, nous avons exclu l'application des règlements suivants:

- **Le règlement (UE) n° 1407/2013**

Il dispense certaines aides *de minimis*, de notification. Ces aides uniques ne peuvent excéder 200.000 EUR sur une période de trois exercices fiscaux<sup>65</sup>. Ce plafond est manifestement trop bas pour permettre le financement de l'expérience TZCLD.

- **Le règlement (UE) n° 651/2014**

Il prévoit une compatibilité de principe des aides à l'embauche de différentes catégories de personnes éloignées du marché du travail. Néanmoins, ce règlement limite la durée de l'aide à un maximum de 24 mois et son montant à 50 % du coût salarial lié à l'occupation des personnes éloignées de l'emploi<sup>66</sup>. Les subventions accordées dans le cadre d'un projet TZCLD devront couvrir les coûts salariaux encourus par l'EBE pour une période plus longue que 24 mois. Ces subventions ne pourraient donc pas bénéficier de cette disposition particulière.

*c) La décision du 20 décembre 2011 de la Commission européenne*

Après avoir rappelé les principes de la décision (i), nous les appliquons à la subvention octroyée aux EBE dans le cadre de l'expérience TZCLD.

i. Principes

L'article 106, du TFUE prévoit ce qui suit :

« 2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union.

3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres».

---

<sup>65</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>66</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.

Sur la base de cette habilitation, la Commission a adopté une décision du 20 décembre 2011<sup>67</sup> qui prévoit les conditions à observer afin que des compensations octroyées à des entreprises pour la prestation de services d'intérêt économique général (SIEG) soient considérées comme étant « 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).

Les 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>68</sup>.

Pour que la décision du 20 décembre 2011 s'applique, l'entreprise en question doit avoir été spécifiquement chargée par l'État membre de la gestion d'un service d'intérêt économique général particulier<sup>69</sup>. Selon la jurisprudence, la définition des SIEG est une compétence des États 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>70</sup>.

Les États 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.

A cet égard, la décision du 20 décembre 2011 précise 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 ;

---

<sup>67</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'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ».

<sup>68</sup> <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/services-dinteret-economique-general-sieg-et-obligations-services-publics>. Lorsque ces services sont gérés par une entreprise distincte de l'État 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 subventions constituent des aides d'État. Les critères à appliquer pour répondre à cette question ont été définis par la CJUE dans le célèbre arrêt *Altmark* du 24 juillet 2003 (affaire C-280/200, EU:C:2003:415). Au cours de divers échanges avec Actiris, il nous a été demandé de ne pas approfondir cet aspect de la problématique relative aux aides d'État. En effet, conformément à son contrat de gestion, Actiris souhaite s'appuyer par priorité sur la décision de la Commission du 20 décembre 2011 pour instituer des subventions en conformité avec le droit de l'Union européenne.

<sup>69</sup> Décision (CE) n° 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011, préambule, pt. 12.

<sup>70</sup> TUE, 29 novembre 2018, *ARFEA*, T-720/16, point 88 et jurisprudence citée. Voy également les pts 12 et suivants de Communication de la Commission du 11 janvier 2012 « relative à l'encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public ».

- c) la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité octroyant l'aide ;
- 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).

## ii. Application

Sur la base de ce qui précède, il faut conclure que les trois conditions suivantes doivent être remplies pour que les subventions à l'EBE ne soient pas considérées comme des aides d'Etat incompatibles avec le marché intérieur:

- 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 l'acte établissant la subvention - qu'il s'agisse d'une convention, d'une disposition spéciale du budget ou d'une ordonnance organique (voir *infra* partie 4 de cette étude).
- Il y a, deuxièmement, lieu de préciser que la création d'emplois pour les PPDE résidant dans des zones touchées par un taux de chômage élevé est considérée comme un SIEG que la Région Bruxelles-Capitale entend confier à une ou des entreprise(s) implantée(s) localement, dont l'objectif est la remise au travail des PPDE du territoire, par le biais de la co-construction d'emplois impliquant les chômeurs et les acteurs du territoire.
- 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 et les coûts de fonctionnement de l'entreprise, après déduction des recettes dégagées par l'activité.

Il nous semble que, moyennant le respect de ces conditions, la subvention accordée à l'EBE ne devra pas faire l'objet d'une notification à la Commission européenne.

#### *d) Conclusions : synthèse et recommandation*

En conclusion, 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 l'acte 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.

#### ***Et le principe de non-concurrence du projet TZCLD dans tout ça ?***

Pour rappel, dans la philosophie du projet TZCLD, les activités développées au sein des EBE répondent à des besoins non satisfaits du territoire, identifiés localement. Les emplois créés ne doivent dès lors pas concurrencer des activités ou des emplois déjà existants sur le territoire (*supra* 1.1. – principe n°6 : *Le développement d'activités répondant à des besoins du territoire*).

Lorsque les règles en matière d'aides d'Etat sont respectées, il est acquis que le subventionnement des EBE ne constitue pas un avantage incompatible avec le droit européen de la concurrence.

Il importe toutefois de souligner que le respect du droit européen de la concurrence n'implique pas nécessairement que les activités de l'EBE répondent à des besoins non satisfaits au niveau local qui, par conséquent, n'entrent pas en concurrence avec celles des acteurs économiques locaux. Le droit européen ne prévoit rien à cet égard. Du reste, le droit de l'Union européenne ne concerne que les mesures qui affectent les échanges interétatiques et ne concerne pas la concurrence sur les marchés locaux.

A notre sens, le droit existant ne contient pas d'outil directement pertinent qui permettrait d'exclure *a priori* la concurrence entre l'EBE et les acteurs économiques locaux. Sur le plan juridique, il est impossible de définir de façon générale et abstraite une règle définissant concrètement ce qu'il convient d'entendre par des activités qui répondent aux « besoins non satisfaits au niveau du territoire ». En effet, ces besoins varient d'un territoire à l'autre et il

est donc irréaliste, et contraire à la philosophie du projet, de tenter d'énumérer ou de caractériser les activités qui seraient de nature à répondre à ces besoins.

En France, le cadre légal et réglementaire ne contient d'ailleurs pas plus de précisions à ce sujet. Il est uniquement précisé que le Comité local pour l'emploi (CLE) est chargé de l'identification d'activités « non concurrentes des activités économiques existantes et ne se substituant pas aux emplois privés ou publics déjà présents sur le territoire »<sup>71</sup>.

Nous conseillons à la Région de Bruxelles-Capitale de s'inspirer du mécanisme français et de confier l'identification des activités « non concurrentes » aux acteurs locaux qui composent le CLE. Ces derniers sont en effet les mieux placés pour déterminer les besoins qui ne sont pas encore satisfaits par les acteurs économiques locaux. Dès lors, il sera capital de s'assurer que la composition du CLE permette de donner voix au chapitre à des acteurs locaux représentatifs de l'ensemble des composantes du tissu économique local (services publics, entreprises privées, acteurs de l'insertion sociale, etc.) de façon à s'assurer que les activités confiées à l'EBE soient déterminées sur la base d'une vue complète des activités existantes sur le territoire.

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

Pour bénéficier d'un emploi au sein de l'EBE, le candidat travailleur devra être privé d'emploi depuis plusieurs années et résider sur le territoire de l'expérimentation depuis un temps donné. 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>72</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>73</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>74</sup>.

<sup>71</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>72</sup> TFUE, art. 45, § 3.

<sup>73</sup> TFUE, art. 45, § 2.

<sup>74</sup> CJUE, arrêt du 23 mars 2004, *Collins*, C-138/02, point 58.

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 État membre<sup>75</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>76</sup>. Une condition de résidence préalable dans l'État 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 État.

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 États membres, cette condition peut être à l'origine d'une distinction indirecte<sup>77</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>78</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 de privation d'emploi.

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 territoires correspondant au lieu de l'expérimentation ; nous avons vu qu'une des particularités du projet TZCLD est sa logique territoriale (*supra* 1.1.). 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 un temps donné et les autres – pourrait être considérée comme objectivement justifiée par la spécificité du projet qui est de tenter, de

---

<sup>75</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>76</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 ».

<sup>77</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>78</sup> CJUE, arrêt du 24 novembre 1998, *Bickel et Franz*, C-274/96, Rec. p. I-7637, point 27.



manière expérimentale, 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 (logique de dynamique territoriale). Le critère central est donc étranger à la nationalité. La condition relative à la durée de la résidence sur le territoire concerné 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 d'une durée minimale de privation d'emploi 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 qui sera retenue (soit entre 2 et 5 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.

De même, si, dans la philosophie du projet, l'expérience est également ouverte aux personnes qui sont privées d'emploi depuis un certain nombre d'années sans avoir été inscrites comme demandeur d'emploi (*supra* 3.1), les périodes de privation d'emploi dans un autre Etat de l'Union Européenne devraient être prises en compte, sous peine de créer une discrimination indirecte sur la base de la nationalité. Etant donné que l'EBE et Actiris ne disposeront pas de moyens efficaces pour vérifier la réalité et la durée d'une période de privation d'emploi à l'étranger, nous conseillons dès lors de prévoir qu'il appartiendra aux intéressés d'apporter eux même les preuves nécessaires pour l'établir (par exemple, des documents fiscaux ou des documents attestant de la perception d'un revenu de remplacement).

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

En résumé, l'exigence de résider sur le territoire de l'expérimentation depuis un certain temps ne nous semble pas problématique. Pour éviter tout risque de discrimination indirecte, la période minimale de privation d'emploi devrait pouvoir être appréciée en prenant en compte les éventuelles périodes de privation d'emploi dans d'autres Etats membres.

### 3.3. Le droit constitutionnel belge et le principe d'égalité des citoyens devant la loi

En l'absence d'encadrement constitutionnel des lois d'expérimentation, comme c'est le cas en France, l'on peut se demander si la Région de Bruxelles-Capitale 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 PPDE 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>79</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>80</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. 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 ;
- et 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<sup>81</sup>.

---

<sup>79</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>80</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>81</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. 687.

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>82</sup>. Dans la mesure où une expérimentation territoriale pourrait être qualifiée d'action positive destinée à lutter contre 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>83</sup>. On retrouve ainsi l'idée d'une mesure 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 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,
- éventuellement, les critères relatifs à la qualité du projet et à la dynamique territoriale (qualité de la collaboration des acteurs locaux, modalités de collaboration proposée, variété des acteurs participant au projet, etc.) des territoires en concurrence,
- la durée de l'expérience,
- ainsi que ses modalités d'évaluation.

Si la mesure venait à être pérennisée, des critères plus généraux qui ne sont pas liés à la nécessité de sélectionner un échantillon pertinent pour l'expérimentation pourront être définis sur la base des enseignements que celle-ci aura permis de dégager.

---

<sup>82</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>83</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 ».

### 3.4. Le droit belge de l'assurance chômage et des obligations de disponibilité pour le marché du travail

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 met en avant la nécessaire motivation des PPDE et exige dès lors de garantir le caractère volontaire de leur participation au projet.

Cette question ne se pose que pour les PPDE qui perçoivent des allocations sociales liées à leur privation d'emploi, que ce soit des allocations de chômage, un revenu d'intégration ou des aides sociales.

La flexibilité de l'accompagnement des bénéficiaires du revenu d'intégration et de l'aide sociale, de même que la probable implication 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 chômage. L'option a ainsi été prise de se focaliser sur la situation des chômeurs indemnisés.

Après avoir rappelé le cadre institutionnel et réglementaire (3.4.1.), 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 (3.4.2.).

#### 3.4.1. 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, § 1er, 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. 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>84</sup>.

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

La disponibilité active correspond à l'obligation pour les chômeurs et les jeunes en stage d'insertion de rechercher activement du travail <sup>85</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 (Actiris) 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 et auprès d'agences d'intérim <sup>86</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

---

<sup>84</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. Voy. <http://www.actiris.be/ce/tabid/974/language/fr-BE/Situations-litigieuses.aspx>

<sup>85</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 58, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1.

<sup>86</sup> Voir <http://www.actiris.be/ce/tabid/973/language/fr-BE/Controle---Dispenses.aspx>.

suspension, la réduction, voire l'exclusion du droit aux allocations de chômage<sup>87</sup>. La réglementation opère une distinction entre les jeunes (de moins de 25 ans) inscrits comme 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>88</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'entièreté 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>89</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>90</sup>.

---

<sup>87</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. Pour les chômeurs indemnisés, le « cadre normatif » résulte des articles 58/1 à 58/12 du même arrêté royal.

<sup>88</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>89</sup> Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. Parl.*, Sénat, 5-2232/1, 2012-2013, p. 112.

<sup>90</sup> Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. Parl.*, Sénat, 5-2232/1, 2012-2013, p. 112.

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>91</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 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>92</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 normative</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 la Région de Bruxelles-Capitale : contrôle et décisions de sanction en matière de disponibilité*

On distingue successivement le contrôle de la disponibilité passive (i.) et le contrôle de la disponibilité active (ii.) tel qu'il est mis en œuvre en Région de Bruxelles-Capitale.

**i. Le contrôle de la disponibilité passive**

Le service régional de l'emploi est en charge du 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 en ses bureaux ou auprès d'un employeur, qui refuse un emploi convenable ou qui, sans motif valable, refuse ou arrête une formation professionnelle ou un plan d'action individuel.

En ce qui concerne le déroulement de la procédure de contrôle, la réglementation régionale précise que le service du contrôle de la disponibilité se saisit de dossiers transmis

<sup>91</sup> Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, Doc. Parl., Sénat, 5-2232/1, 2012-2013, p. 12.

<sup>92</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).

par d'autres services qui ont constaté un « manquement dans le cadre du contrôle de la disponibilité passive »<sup>93</sup>.

Si le dossier est recevable, le demandeur d'emploi est invité à être entendu par un évaluateur sur le manquement à l'obligation de disponibilité passive qui lui est imputé. Si, suite à l'entretien, l'évaluateur considère que le demandeur d'emploi n'a pas manqué à son obligation de disponibilité passive, le dossier est « classé sans suite ». Si, à l'inverse, un manquement à l'obligation de disponibilité passive est établi dans le chef du demandeur d'emploi, l'évaluateur détermine la sanction à appliquer et communique cette décision à l'intéressé par courrier.

Les différents manquements à l'obligation de disponibilité passive sont susceptibles de donner lieu à une exclusion temporaire, et exceptionnellement illimitée, du droit aux allocations de chômage<sup>94</sup>. La réglementation prévoit toutefois aussi la possibilité d'assortir la sanction d'un sursis ou de se limiter à un avertissement<sup>95</sup>.

## ii. Le contrôle de la disponibilité active

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>96</sup>. Le contrôle de la disponibilité active présente une certaine complexité. La Région de Bruxelles-Capitale s'est montrée particulièrement attentive à garantir une procédure équitable incluant, par exemple, une possibilité de recours devant un organe paritaire.

Sont successivement envisagés, dans les paragraphes qui suivent, les principes ainsi que certaines dispenses pertinentes pour la présente étude et le déroulement de la procédure d'évaluation, en ce compris les possibilités de sanctions.

### *Principes de base et dispenses*

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, 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

---

<sup>93</sup> La procédure décrite dans les lignes qui suivent est prévue par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017 organisant le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, art. 19.

<sup>94</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 52*bis*. L'exclusion peut se situer entre 4 et 52 semaines.

<sup>95</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 52*bis*.

<sup>96</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.



du travail,...»<sup>97</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.).

Différentes catégories de chômeurs sont dispensées de la procédure de contrôle.

Ainsi, 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 particuliers, la procédure de contrôle peut être suspendue dans d'autres hypothèses. Sont, notamment, visés :

- le chômeur 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,
- le chômeur qui renonce aux allocations,
- la personne qui bénéficie du chômage parce qu'elle conteste une décision de fin d'incapacité de travail de sa mutuelle,
- la chômeuse en 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>98</sup>.

#### *Le déroulement de la procédure de contrôle*

Pour les chômeurs indemnisés qui ne sont pas dispensés des obligations de disponibilité active, il est prévu que la procédure de contrôle est mise en œuvre par Actiris comme suit<sup>99</sup> :

- Neuf mois au plus tôt après l'inscription ou la réinscription comme chercheur d'emploi<sup>100</sup>, a lieu une première évaluation des efforts de recherche d'emploi ; cette évaluation tient compte du degré de réalisation du plan d'action que l'intéressé a adopté avec son conseiller, des démarches personnelles de recherche d'emploi et des éventuelles périodes de travail ou formation et des autres actions qui ont été entreprises, en vue de la réinsertion professionnelle<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 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.

<sup>98</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 58/3.

<sup>99</sup> Voy pour une description synthétique de la procédure <http://www.actiris.be/ce/tabid/973/language/fr-BE/Controle---Dispenses.aspx>

<sup>100</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>101</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017 organisant le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, art. 11, §1 et 2, conformément au cadre normatif fédéral : Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 58/6, alinéa 3.

- Si l'évaluateur trouve dans le dossier suffisamment d'éléments démontrant que l'intéressé recherche activement de l'emploi, l'évaluation est positive et un nouveau contrôle est prévu au plus tôt un an plus tard<sup>102</sup> ; si, par contre, l'évaluateur ne trouve pas dans le dossier suffisamment d'éléments démontrant la recherche active d'emploi, l'intéressé est convoqué chez Actiris afin d'expliquer ses démarches<sup>103</sup>.
- A la suite à l'audition, soit l'évaluateur accorde une évaluation positive et un nouveau contrôle est prévu au plus tôt un an plus tard<sup>104</sup>, soit l'évaluateur ne trouve pas suffisamment d'éléments démontrant la recherche active d'emploi ; dans ce cas, le chômeur est convoqué devant un collège composé de trois autres évaluateurs<sup>105</sup>. Ce collège, qui statue à la majorité, peut soit constater que l'intéressé a fourni suffisamment d'efforts auquel cas la procédure se termine et un nouveau contrôle est prévu au plus tôt un an plus tard<sup>106</sup>, soit le collège confirme que les efforts sont effectivement insuffisants : il conclut alors à une évaluation négative et adresse un avertissement<sup>107</sup>, qui est notifié par lettre recommandée dans les 7 jours calendrier qui suivent l'entretien ; la décision d'évaluation négative peut faire l'objet d'un recours auprès d'un comité paritaire de recours<sup>108</sup>.

En cas de première évaluation négative<sup>109</sup>, une nouvelle procédure d'évaluation, qui se déroule comme la première évaluation, est entamée au terme d'une période de 5 mois<sup>110</sup>. Si la nouvelle évaluation est positive, un nouveau contrôle est prévu au plus tôt un an plus tard ; en cas de nouvelle évaluation négative, par contre, les allocations de chômage sont réduites ou suspendues pendant 13 semaines<sup>111</sup> et une convocation à un troisième entretien est

---

<sup>102</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017 organisant le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, art. 11, §2. Sur l'évaluateur et le collège d'évaluateurs, voy. arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017 organisant le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, art. 4-5.

<sup>103</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017 organisant le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, art. 11, §3.

<sup>104</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017 organisant le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, art. 11, §4.

<sup>105</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017 organisant le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, art. 11, §5.

<sup>106</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017 organisant le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, art. 11, §6, alinéa 1.

<sup>107</sup> Conformément au cadre normatif fédéral : voir l'arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 58/9, § 1<sup>er</sup>.

<sup>108</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017 organisant le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, ch. 6.

<sup>109</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017 organisant le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, art. 13 : « En cas de décision d'évaluation négative, une nouvelle évaluation intervient au terme d'une période de cinq mois, période ayant débuté au commencement de la précédente évaluation (...). Cette évaluation est menée de la même manière que celle qui intervient au terme du neuvième mois suivant l'inscription ou la réinscription du chômeur complet comme demandeur d'emploi ».

<sup>110</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).

<sup>111</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 58/9, §2.

prévue au plus tôt 5 mois plus tard<sup>112</sup>. Au terme de cette nouvelle évaluation, soit l'appréciation est positive et un nouveau contrôle est prévu un an plus tard ; soit l'évaluation est négative et le chômeur est exclu du bénéfice des allocations, immédiatement (s'il est cohabitant) ou 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 et pour les travailleurs à temps partiels qui bénéficient de l'allocation de garantie de revenus<sup>113</sup>.

Pour les chômeurs âgés de 60 ans et plus, le contrôle de la disponibilité donne lieu à un accompagnement décrit comme suit<sup>114</sup> :

« § 1er. L'accompagnement personnalisé qui est proposé au chômeur complet visé à l'article 56/2, § 1er, est adapté à ses compétences individuelles, à ses capacités physiques et mentales, ainsi qu'à l'expérience professionnelle qu'il a acquise, qui correspondent aux besoins du marché du travail.

L'accompagnement consiste en une offre personnalisée et spécifique, dont fait partie l'accompagnement vers l'emploi, proposée par le service régional de l'emploi compétent, dans le cadre d'un plan d'action individuel, si le profil du chômeur le requiert.

L'accompagnement personnalisé est proposé au chômeur complet au plus tard le neuvième mois qui suit le début de son chômage ou à partir de l'âge de 60 ans si à ce moment-là, il était déjà chômeur depuis au moins 9 mois. »

Pour les travailleurs à temps partiel qui bénéficient de l'allocation de garantie de revenus, la disponibilité adaptée est d'application immédiatement ou après 12 mois<sup>115</sup>, selon que l'occupation à temps partiel atteint un mi-temps ou est inférieure. Elle donne lieu à un accompagnement personnalisé, dans les termes suivants<sup>116</sup> :

« § 2. L'accompagnement personnalisé qui est proposé au travailleur à temps partiel avec maintien des droits visé à l'article 56/2, § 2, est adapté à ses compétences individuelles, à ses capacités physiques et mentales, ainsi qu'à l'expérience professionnelle qu'il a acquise, qui correspondent aux besoins du marché du travail. Il tient compte également de l'horaire de travail du travailleur à temps partiel et des spécificités du secteur d'activité professionnelle dans lequel il est occupé.

---

<sup>112</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>113</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 56/2 à 56/6.

<sup>114</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 56/3, §1.

<sup>115</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 56/2. Le cadre fédéral prévoit que le travailleur à temps partiel avec maintien des droits et allocation de garantie de revenus 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>116</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 56/3, §2.

L'accompagnement consiste en une offre personnalisée et spécifique, dont fait partie l'accompagnement vers un emploi à temps plein, proposée par le service régional de l'emploi compétent, dans le cadre d'un plan d'action individuel.

L'accompagnement personnalisé est proposé au travailleur à temps partiel avec maintien des droits :

1° au plus tard le neuvième mois qui suit le début de l'occupation à temps partiel, s'il s'agit d'un travailleur à temps partiel avec maintien des droits visé à l'article 56/2, § 2, alinéa 1er, 1°; 2° au plus tard le neuvième mois qui suit la fin de la période des douze premiers mois, s'il s'agit d'un travailleur à temps partiel avec maintien des droits visé à l'article 56/2, § 2, alinéa 1er, 2° ».

Dans le cadre de cette disponibilité adaptée, les travailleurs à temps partiel font l'objet d'une évaluation selon la procédure prévue par les articles 14 et suivants de l'arrêté du 16 février 2017. L'évaluation est organisée de la même manière, et avec les mêmes intervenants (évaluateurs, collège d'évaluateurs) que pour l'évaluation des autres catégories de chômeurs.

La procédure ne vise néanmoins pas à évaluer les efforts de recherche d'emploi du chômeur mais a pour but de « d'apprécier si le chômeur a collaboré positivement aux actions qui lui ont été proposées » dans le cadre de l'accompagnement personnalisé<sup>117</sup>.

La disponibilité adaptée du chômeur âgé de 60 ans et plus est évalué une seule fois, un an après le début de son accompagnement personnalisé<sup>118</sup>. La disponibilité adaptée du travailleur à temps partiel avec maintien des droits est évaluée globalement tous les vingt-quatre mois<sup>119</sup>.

Dans le cadre de cette disponibilité adaptée, des sanctions restent possibles<sup>120</sup>, même si les phases d'évaluation sont plus espacées.

---

<sup>117</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 56/5, alinéa 2 ainsi que le chapitre 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017 organisant le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale dans lequel il est systématiquement prévu que l'évaluation porte sur la question de savoir si le chômeur a « *collaboré positivement aux actions qui lui étaient proposées* ».

<sup>118</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017 organisant le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, art. 15. § 1er.

<sup>119</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017 organisant le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, art. 18.

<sup>120</sup> L'article 56/5, *in fine* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 prévoit qu'une « évaluation globale négative donne lieu à l'application des articles 51 à 53bis et ceci sans préjudice de l'application éventuelle de l'article 56/2, § 1er, alinéa 3 ou § 2, alinéa 4, à un moment situé antérieurement ». Il est malaisé de déterminer la portée de cette référence dans la mesure où elle vise plusieurs autres dispositions distinctes qui prévoient des sanctions différentes pour punir une large palette de manquements.

### 3.4.2. La sécurisation du caractère volontaire de la participation des PPDE 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 cette marge, Actiris pourrait, de manière anticipée, apporter différentes clarifications de nature à sécuriser la situation juridique des chômeurs 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 personnes privées durablement d'emploi qui sont susceptibles d'être assez éloignés du marché du travail. La spécificité de la démarche est de partir de leurs compétences, leur savoir-faire et leurs motivations afin d'envisager un travail qui répond aux besoins d'un territoire et qui prend 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 PPDE dans le ressort territorial de l'expérimentation doivent être informés du lancement d'une expérience TZCLD. Cette prise de contact peut intervenir soit grâce à l'information (la publicité) diffusée par l'EBE elle-même, par le CLE, par les associations locales ou encore par les acteurs institutionnels comme le CPAS ou Actiris. Dans l'absolu, les différentes 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 PPDE risquent de penser que la démarche est contrainte s'ils reçoivent l'invitation à se rendre à une réunion sur le projet TZCLD de la part de l'organisme qui contrôle s'ils sont en droit de percevoir leurs allocations sociales.

Pour permettre à l'EBE de contacter les PPDE domiciliés sur son territoire, Actiris devra transmettre les noms et les coordonnées demandeurs d'emploi à l'EBE. Cette opération constitue un traitement de données à caractère personnel et doit donc être effectuée conformément au RGPD<sup>121</sup>. Dès lors, Actiris devra veiller à ce que les chômeurs soient adéquatement informés de la possibilité de ce transfert de données à caractère personnel. Par ailleurs, lorsqu'elle traitera les données personnelles des chômeurs, l'EBE agira en qualité de « sous-traitant » d'Actiris au sens du RGPD<sup>122</sup>. Actiris devra donc conclure une convention relative à ce traitement de données à caractère personnel avec l'EBE en vue de garantir que celle-ci ne traitera pas les données concernées dans d'autres buts que celui de mener à bien l'expérience TZCLD, de fixer les mesures permettant de garantir la sécurité des données à caractère personnel traitées, etc. De manière générale, les diverses formes de traitement de données à caractère personnel dans le cadre de l'expérience TZCLD devront être soumises au délégué à la protection des données d'Actiris pour qu'il puisse donner son avis sur ces traitements<sup>123</sup>.

Comme exposé ci-dessus (*supra* 3.1.), l'expérience pourrait concerner des PPDE qui ne sont ni chômeurs ni même inscrits comme demandeur d'emploi chez Actiris. Ces personnes n'étant pas connues d'Actiris, celles-ci ne pourront être informées de l'expérimentation que par le biais de la publicité déployée au niveau local. Lorsque des PPDE se présenteront auprès de l'EBE, celle-ci devra vérifier s'ils répondent aux conditions pour bénéficier de l'expérience, en particulier s'ils ont été privés d'emploi pendant une période suffisante. Pour ce faire, il pourrait être prévu qu'il appartiendra aux intéressés d'apporter des preuves à l'EBE à cet égard et, qu'en cas de doute, celle-ci contactera Actiris afin que ce dernier vérifie *via* la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale si l'intéressé remplit bien les conditions pour bénéficier d'un emploi au sein de l'EBE. Les PPDE concernés devront être dûment informés des raisons et des modalités de cette vérification ainsi que de leurs droits à cet égard conformément aux dispositions du RGPD.

De manière à sécuriser le caractère volontaire de la démarche au regard de l'obligation de disponibilité passive, la convention de partenariat ou un protocole de collaboration conclu entre Actiris et l'EBE pourraient, 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 Actiris, avec l'accord du demandeur d'emploi<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

<sup>122</sup> [https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions\\_RT\\_ST.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions_RT_ST.pdf).

<sup>123</sup> Nous n'approfondissons pas les questions juridiques liées à la protection des données à caractère personnel dans la présente étude. Les réponses concrètes à ces questions dépendent de la politique et des mécanismes de protection effectivement mis en place au sein d'Actiris. Dès lors, le fait de procéder à un rappel des principes repris dans le RGPD dans la présente étude n'aurait que peu d'utilité.

<sup>124</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.

- En principe, ce n'est pas Actiris qui prend contact avec les PPDE pour leur parler du projet. Si Actiris envoie une telle invitation, celle-ci ne pourrait, en toute hypothèse, pas être considérée par le service du Contrôle de la Disponibilité comme une proposition d'emploi concrète dans la mesure où elle ne repose pas (encore) sur un projet de contrat de travail ; elle ne pourrait donc pas 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 Actiris, n'est pas inscrite dans un plan d'action individuel.

Dans le but de faciliter la mise en œuvre du protocole visé ci-dessus, on pourrait suggérer que les dossiers des demandeurs d'emploi domiciliés dans le périmètre concerné par l'expérimentation soient pris en charge par un seul et même conseiller référent et ce, de manière à unifier la démarche et à veiller à respecter la philosophie du projet et ses traits caractéristiques.

Pendant la phase préalable à la signature d'un contrat de travail, le chômeur reste par ailleurs tenu par l'obligation de recherche active d'emploi et est susceptible d'être soumis à la procédure d'évaluation et de contrôle décrite au point 3.4.1.

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 d'action individuel mais aussi des actions entreprises en dehors de ce plan. 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>125</sup> ou ne peut limiter ses recherches à un seul secteur<sup>126</sup>, ne devrait, en l'espèce, pas être considéré comme pertinent.

A notre sens, la pratique administrative d'Actiris devrait être de prendre en compte les démarches entreprises par le chômeur auprès de l'EBE afin d'accorder une évaluation positive aux PPDE impliqués dans la préparation du contrat de travail à durée indéterminée avec l'EBE. Cette évaluation serait conditionnée par un engagement effectif dans le projet, depuis un délai suffisant.

---

<sup>125</sup> Cour trav. Bruxelles, 4 juin 2009, R.G. n° 49.720.

<sup>126</sup> Cour trav. Bruxelles, 13 avril 2011, R.G. n° 2010/AB/200.

En revanche, nous déconseillons de prévoir une exemption complète du contrôle de la disponibilité active pour les PPDE qui sont entrés dans la phase préparation de leur contrat de travail avec l'EBE. En effet, le fait de prévoir une exemption totale du contrôle pourrait nuire au fait que les chômeurs choisissent librement et dans une démarche volontaire de participer au projet TZLD. On ne peut en effet pas exclure qu'une telle exemption pousse certains chômeurs de longue durée à entrer en contact avec l'EBE afin de se « mettre à l'abri » du contrôle d'Actiris, sans adhérer véritablement à la démarche proposée et aux objectifs visés dans le cadre du projet TZCLD.

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

Pour rappel, l'engagement des PPDE 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.

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>127</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 doit, notamment, tenir compte « des spécificités du secteur d'activité professionnelle ».

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 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 Actiris et l'EBE.

Au cours d'un entretien téléphonique du 18 décembre 2019, le service juridique d'Actiris nous a expliqué qu'il considérait que, pour les bénéficiaires de l'allocation de garantie de revenus, la conclusion d'un plan d'action est imposée par la réglementation. Si l'on devait suivre cette interprétation et qu'Actiris conclut un plan d'action avec tous les bénéficiaires de l'allocation de garantie de revenus, le plan d'action proposé pourrait se limiter à se référer à l'accompagnement offert à la PPDE par l'EBE et à prévoir que celui-ci est considéré comme suffisant au vu de la situation du chômeur. Le plan d'action ne prévoirait alors aucune action d'accompagnement complémentaire. Le plan serait rédigé de façon à n'imposer aucune

---

<sup>127</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.



obligation relative à la collaboration de l'intéressé avec l'EBE (présence aux entretiens avec le personnel d'accompagnement, assiduité au travail, etc.). La seule obligation que le plan d'action prévoirait serait une obligation dans le chef du bénéficiaire d'avertir le service responsable de l'accompagnement chez Actiris lorsque, pour quelque raison que ce soit, il est mis fin à sa collaboration avec 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 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>128</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 « 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>129</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

---

<sup>128</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>129</sup> Cass. 22 octobre 1984, *Pas.*, 1985, p. 264.

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 PPDE. Cette garantie pourrait être inscrite dans les statuts de l'entreprise et/ou dans la convention de partenariat.

### 3.4.3. Conclusions : synthèse et recommandations

Le caractère volontaire de la participation des PPDE à l'expérience TZCLD est un trait fondamental du projet. Le risque qu'apparaisse une forme de contrainte se pose spécifiquement en ce qui concerne les bénéficiaires d'allocations de chômage, qui sont soumis à des obligations de disponibilité passive et active. Dans ce chapitre, nous avons examiné, aux différents stades de la relation de travail, comment préserver le caractère volontaire de leur participation à l'expérience, tout en respectant la réglementation fédérale 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 du 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 Actiris, lequel dispose d'une certaine marge de manœuvre qu'il peut mobiliser afin de sécuriser la situation juridique des PPDE, bénéficiaires d'allocations de chômage, qui s'engageraient dans l'expérience. Certaines recommandations concernent également l'EBE, dans ses relations avec Actiris ou avec les travailleurs.

	<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 chez Actiris 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 Actiris	Attitude d'Actiris : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Chômeurs contactés prioritairement par l'EBE</li> <li>• Si elle est formulée par Actiris, 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> </ul>
	<b>Disponibilité active</b> : rechercher activement un emploi  Contrôle par Actiris	Attitude d'Actiris : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prise en compte des démarches effectuées auprès de l'EBE</li> </ul>
<b>Pendant la relation de travail</b>	<b>Disponibilité adaptée</b> en cas de travail à temps partiel avec AGR  Contrôle par Actiris	Attitude d'Actiris : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence de signature d'un plan d'action individuel vu l'accompagnement réalisé par l'EBE ou plan d'action individuel qui se réfère uniquement à l'accompagnement de l'EBE sans prévoir d'obligations dans le chef du chômeur à cet égard</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>

### 3.5. Le droit belge des sociétés et des associations et le statut de l'EBE

Il est probable 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>130</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 (3.5.1.) et des ASBL (3.5.2.). 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.

#### 3.5.1. 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 (a). Comme toutes les sociétés, les sociétés coopératives doivent satisfaire à différentes règles de constitution (b), auxquelles s'ajoutent des conditions supplémentaires lorsqu'il est question d'un agrément comme « coopérative agréée » ou comme « société coopérative agréée comme entreprise sociale » (c).

##### a) 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>131</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>132</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

---

<sup>130</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.

<sup>131</sup> Code des sociétés et des associations, art. 6:1.

<sup>132</sup> Code des sociétés et des associations, art. 6:1, § 4.

déclaration portant sur sept principes de base<sup>133</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>134</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>135</sup>. Certains de ces principes sont toutefois contraignants pour les sociétés coopératives qui sollicitent un agrément comme « coopérative agréée » (voir *infra*, 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>136</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 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>137</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>138</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.

---

<sup>133</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>134</sup> Recommandation n° 193 sur la promotion des coopératives, 2002.

<sup>135</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>136</sup> Loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 portant statut des sociétés coopératives de production.

<sup>137</sup> Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, art. 19*quinquies* à 19*sexdecies*.

<sup>138</sup> A l'origine, seule l'EBE Actyroles 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.

### *b) Les modalités de constitution de la société coopérative*

Une société coopérative doit, à peine de nullité, être constituée par trois personnes au moins<sup>139</sup>, et par acte authentique<sup>140</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>141</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>142</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>143</sup>. Pour le surplus, les actionnaires n'engagent que leur apport<sup>144</sup>. Ils ne sont pas tenus personnellement des engagements de la société.

### *c) La coopérative agréée et l'agrément comme entreprise sociale*

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>145</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>146</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

---

<sup>139</sup> Code des sociétés et des associations, art. 6:3.

<sup>140</sup> Code des sociétés et des associations, art. 6:12.

<sup>141</sup> Code des sociétés et des associations, art. 6:4.

<sup>142</sup> Code des sociétés et des associations, art. 6:5.

<sup>143</sup> Code des sociétés et des associations, art. 6:17.

<sup>144</sup> Code des sociétés et des associations, art. 6:2.

<sup>145</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>146</sup> Code des sociétés et des associations, art. 8:4.

l'impôt sur les sociétés ; sécurité sociale des travailleurs salariés pour les administrateurs, etc.)<sup>147</sup>.

Les coopératives qui poursuivent un objectif sociétal peuvent également être agréées comme entreprise sociale<sup>148</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.

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. Dès lors, l'acte prévoyant la subvention accordée dans le cadre de l'expérimentation TZCLD pourrait prévoir une condition d'agrément afin que le caractère non lucratif du projet soit préservé.

---

<sup>147</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>148</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).

### 3.5.2. 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>149</sup>. L'absence de but de lucre ne dépend dès lors plus de la nature des activités<sup>150</sup> et correspond exclusivement à l'interdiction 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>151</sup>. Une association est constituée par une « convention entre deux ou plusieurs personnes, dénommées membres »<sup>152</sup>. Cette convention peut être établie par acte authentique ou sous seing privé<sup>153</sup>. L'intervention d'un notaire n'est donc pas indispensable. L'association doit comprendre au moins deux membres<sup>154</sup>. L'association ne doit pas justifier

---

<sup>149</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>150</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 permet clairement de faire la distinction entre les sociétés et les associations est donc l'interdiction de distribution ».

<sup>151</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>152</sup> Code des sociétés et des associations, art. 1:2.

<sup>153</sup> Code des sociétés et des associations, art. 2:5, § 2.

<sup>154</sup> Code des sociétés et des associations, art. 9:4.



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>155</sup>.

Différents types d'associations (grandes, petites, micro) sont prévus en fonction du nombre de travailleurs, du chiffre d'affaires et du bilan<sup>156</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>157</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>158</sup>. Le Code ne contient aucune disposition sur la participation des travailleurs ou des parties constituantes dans 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.

### 3.5.3. 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

<sup>155</sup> Code des sociétés et des associations, art. 9:1.

<sup>156</sup> Code des sociétés et des associations, articles 1:28 et 1:29.

<sup>157</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>158</sup> Code des sociétés et des associations, art. 9:12, 8°.

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 aux formes juridiques, nous recommandons d'opter pour la forme juridique de l'ASBL, du moins pour ce qui concerne la phase expérimentale.

## 4. Choisir une base légale pour l'institution et le financement d'une expérience TZCLD à Bruxelles

Dans la dernière partie de cette étude, nous analysons les deux options disponibles pour mettre en œuvre l'expérience TZCD à Bruxelles. La première option est de s'appuyer sur un outil existant pour instituer et financer l'expérimentation TZCLD (4.1). La seconde option est d'adopter une nouvelle norme pour encadrer cette expérimentation (4.2.)

### 4.1. Opter pour une base légale existante

Dans la présente section, nous commençons par exposer la méthodologie et la structure de l'analyse que nous allons mobiliser pour déterminer dans quelle mesure l'expérience TZCLD peut être mise en œuvre par le biais d'outils existants (4.1.1.). Nous passons ensuite en revue les différents outils existants et pertinents. Dans le cadre de cette étude trois outils sont analysés successivement, à savoir le contrat de quartier durable (4.1.2.) le partenariat (4.1.3.) et le mandatement dans le cadre de l'économie sociale (4.1.4.).

#### 4.1.1. Méthodologie et structure de l'analyse

Sur la base de la caractérisation du projet TZCLD, nous avons adopté une méthodologie permettant de jauger si les outils existants en Région de Bruxelles-Capitale sont adaptés pour instituer et financer l'expérience TZCLD. Nous adressons une série de questions pour chacun des outils, lesquelles nous permettent de vérifier si ces outils permettent de sauvegarder les traits caractéristiques du projet TZCLD (*supra* 1.1.), et donc sa spécificité par rapport aux autres dispositifs de lutte contre le chômage de longue durée. Ces questions nous permettent également de vérifier si ces outils rencontrent certaines difficultés observées en France au niveau du financement de l'expérience et permettent de rencontrer le prescrit des règles du

droit de l'Union européenne en matière d'aide d'Etat (*supra* 3.2.1.). Ces questions portent sur l'objet de l'outil analysé, le public cible et le(s) territoire(s) concernés, le processus de sélection des territoires et les acteurs impliqués, le mécanisme de financement auquel l'outil donne accès et le respect des conditions fixées par le droit de l'Union européenne pour la compensation d'un service d'intérêt économique général (SIEG).

En ce qui concerne *l'objet* de l'outil analysé, nous vérifions si celui-ci englobe les actions qui devront être réalisées dans le cadre de l'expérience TZCLD, à savoir la détermination des besoins non satisfaits au niveau local (*supra* 1.1. *principe 6 - le développement d'activités répondant à des besoins du territoire*), la détermination d'un emploi adapté aux aspirations et aux compétences de chaque chômeur (*principe de l'embauche non sélective*) et l'engagement de ces derniers dans le cadre d'un contrat de travail à durée indéterminée (*principe 2 – un projet centré sur la qualité de l'emploi*) (**Question 1**).

En ce qui concerne le *groupe cible et la détermination du territoire bénéficiaire*, nous examinons dans quelle mesure :

- l'outil analysé permet d'ouvrir l'expérience TZCLD à tous les PPDE d'un territoire donné (*principe 3 - un projet ouvert et accessible à tous les chômeurs de longue durée*) (**Question 2**);
- l'outil analysé permet de déployer l'expérience TZCLD sur un territoire donné, délimité sur la base de critères pertinents au regard des objectifs de cette expérience, en tenant compte de la dynamique territoriale en place et du projet développé par le quartier (*principe 1 – une dynamique territoriale*) (**Question 3**).

En ce qui concerne les *processus de sélection des territoires* et les *acteurs locaux impliqués dans la définition et la mise en œuvre du projet sur le territoire*, nous examinons dans quelle mesure :

- l'outil analysé permet aux acteurs locaux (et pas seulement aux pouvoirs publics) de jouer un rôle moteur dans l'élaboration et la conduite de l'expérience TZCLD (*principe 1 – dynamique territoriale et principe 7 – une logique d'expérimentation démocratique*) (**Question 4**);
- l'outil analysé permet de mettre en place une EBE et un CLE (ou des structures qui remplissent des fonctions similaires) (**Question 5**).

En ce qui concerne *le financement octroyé*, nous nous posons la question de savoir si le mécanisme de financement prévu est suffisant pour couvrir à la fois la mise en place des structures nécessaires (par exemple, constitution de l'EBE, frais d'étude, etc.), les frais liés à l'engagement du personnel d'accompagnement et l'occupation des chômeurs de longue durée eux-mêmes (**Question 6**). Cette question ne doit pas être négligée. Au stade de l'évaluation de l'expérience TZCLD en France, il est apparu que les coûts initiaux liés à la mise

en place de l'EBE et les coûts d'accompagnement des PPDE ont été sous-estimés<sup>159</sup>. Il faut donc être attentif à ce que le financement ne se limite pas à couvrir les coûts salariaux des PPDE engagés par l'EBE.

Enfin, en ce qui concerne le respect des règles en matière de compensation des services d'intérêt économique général (ci-après SIEG)<sup>160</sup> (*supra* 3.2.1.), nous analysons dans quelle mesure les outils analysés permettent de respecter le cadre fixé par la Commission européenne en vertu de l'article 106, § 2 du TFUE (**Question 7**). Comme exposé ci-dessus, ceci implique le respect des conditions suivantes :

- L'adoption d'un acte précisant 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 Bruxelles-Capitale/Actiris 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. Cet acte peut être une ordonnance ou un arrêté, mais il peut également s'agir d'un contrat<sup>161</sup>. La seule exigence à cet égard est que l'acte revête un « caractère obligatoire » en ce qu'il oblige l'entreprise désignée « à offrir le service en question en respectant les obligations de SIEG qui régissent la prestation dudit service »<sup>162</sup>.
- La présence de l'ensemble des informations figurant à l'article 4 de la décision du 20 décembre 2011<sup>163</sup> dans l'acte précité ou dans un acte distinct;
- La compensation ne dépasse pas « ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable ».

---

<sup>159</sup> Voy. Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, *Expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée. Bilan intermédiaire 2019*, p. 67 et 68 et Comité scientifique en collab. avec la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), *Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Rapport intermédiaire du comité scientifique* ; Paris, 2019, p. 9 et 14.

<sup>160</sup> C'est-à-dire, une subvention destinée à compenser les obligations de service public d'entreprises distinctes de l'Etat qui se sont vues confier la gestion d'un service public par l'Etat.

<sup>161</sup> Communication du 11 janvier 2012 de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général, pt 52, M. Dony, *Les aides d'état*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 208.

<sup>162</sup> Trib. UE., 12 février 2008, Bupa, T-289/03, EU:T:2008:29.

<sup>163</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 ».

#### 4.1.2. Contrats de quartier durable

Le contrat de quartier durable est un plan d'action limité dans le temps et l'espace, conclu entre la Région de Bruxelles-Capitale et une commune, et portant sur la revitalisation d'un quartier bruxellois. Il fixe un programme à réaliser avec un budget défini.

Les contrats de quartier durable sont encadrés par l'ordonnance organique de la revitalisation urbaine du 6 octobre 2016 (**Ordonnance Revitalisation Urbaine**).

##### *a) Objet*

L'Ordonnance Revitalisation Urbaine prévoit que les contrats de quartier durable visent la revitalisation urbaine par le biais des moyens suivants :

« 1° opérations immobilières ayant pour objet de créer, maintenir, accroître, réhabiliter, assainir, acquérir ou améliorer, le cas échéant dans le cadre de projets à affectation mixte, le logement assimilé au logement social, les infrastructures de proximité ou les espaces commerciaux et productifs, ainsi que leurs accessoires immobiliers ;

2° opérations immobilières ayant pour objet l'acquisition de droits réels sur des biens immeubles, construits ou non, en vue de les mettre, le cas échéant après assainissement ou réhabilitation, à disposition d'investisseurs, pour les affecter principalement à du logement conventionné et accessoirement à des espaces commerciaux et productifs, ainsi que leurs accessoires immobiliers ; [...]

5° actions visant à favoriser la revitalisation sociétale et économique au niveau local, notamment par l'incitation à la participation des habitants à des activités, y compris dans le cadre de programmes d'insertion socio-professionnelle, mettant en œuvre des mécanismes de cohésion sociétale et de vie collective ; [...] »<sup>164</sup>.

L'arrêté du gouvernement du 24 novembre 2016 relatif aux contrats de quartier durable précise que les actes permettant la réalisation des actions visées à l'article 21, alinéa 1er, 5° de l'Ordonnance Revitalisation Urbaine, sont notamment :

« 1° les actions qui assurent le développement sociétal et économique des quartiers en partenariat avec des acteurs socio-économiques locaux publics ou privés, et en particulier à assurer la réinsertion sociale, la formation, la remise au travail des demandeurs d'emploi, et la création d'emplois peu ou pas qualifiés ;

[...]

8° les actions visant à réaliser les objectifs de discrimination positive acceptés par le Gouvernement ou son délégué ».

La mise en place d'une expérience TZCLD peut être considérée comme un acte visant la remise au travail de demandeurs d'emploi, la création d'emplois peu ou pas qualifiés et qui

---

<sup>164</sup> Ordonnance Revitalisation Urbaine, art. 21, al 1.

poursuit un objectif de discrimination positive. Cette expérience peut donc faire l'objet d'un contrat de quartier durable.

Néanmoins, l'Ordonnance Revitalisation Urbaine précise que « les contrats de quartier durable comprennent prioritairement les opérations immobilières visées à l'alinéa 1er, 1° et 2° »<sup>165</sup>.

Il s'en déduit qu'un contrat de quartier ne pourrait viser exclusivement à la mise en place d'une expérience TZCLD. Il doit obligatoirement prévoir, à côté de l'expérience TZCLD, des opérations immobilières qui auront priorité sur la mise en place de l'expérience TZCLD. L'exposé des motifs de l'Ordonnance Revitalisation Urbaine confirme que l'objectif principal des contrats de quartier est lié à la création de logements et que ces contrats portent en priorité sur des « opérations briques »<sup>166</sup>.

### Réponse à la question 1

Au vu de ce qui précède, l'objet des contrats de quartier prévus par l'Ordonnance Revitalisation Urbaine ne correspond que très partiellement à l'objet d'une expérience TZCLD. Les actions « immobilières » constitueront l'objet principal d'un contrat de quartier et l'expérience TZCLD ne pourra représenter qu'un élément accessoire de ce contrat.

#### *b) Détermination du public cible et du territoire*

L'Ordonnance Revitalisation Urbaine ne limite pas le public cible qui pourrait bénéficier des actions prévues dans un contrat de quartier.

La détermination des « quartiers » qui peuvent bénéficier de la politique de revitalisation se fait toutefois sur la base de critères qui sont sans réelle pertinence pour la mise en place d'une expérience TZCLD.

Ainsi, les contrats de quartier ne peuvent concerner que des périmètres situés dans la « zone de revitalisation urbaine »<sup>167</sup>. Les limites de cette zone sont déterminées à l'aide d'une multitude de critères dont la plupart sont sans lien direct avec la situation des chômeurs, les causes du chômage ou la configuration du marché du travail local. Il s'agit par exemple de la densité de la population, du revenu médian inférieur ou encore de facteurs urbanistiques<sup>168</sup>.

Par ailleurs, au sein de la zone de revitalisation urbaine, il appartient au gouvernement de déterminer des « périmètres éligibles ». Chaque périmètre est « constitué d'un îlot ou d'un ensemble d'îlots construits ou non construits, inscrits en zone de revitalisation urbaine, délimité par des voies de communication ou par des limites naturelles ou administratives

---

<sup>165</sup> Ordonnance Revitalisation Urbaine, art. 21, al.2.

<sup>166</sup> Projet d'ordonnance organique de la revitalisation urbaine, *Doc. Parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, A-363 (2015-2016), p.38.

<sup>167</sup> Ordonnance Revitalisation Urbaine, art. 7, al. 4. Voy. Également l'art. 4 qui définit la zone de revitalisation urbaine comme « la zone, en principe continue, composée de secteurs statistiques, dans laquelle la réunion des conditions cumulatives (...) fait apparaître que les conditions de vie des habitants y sont moins bonnes que dans les autres secteurs statistiques de la Région, de sorte que le niveau de vie y est moins élevé ».

<sup>168</sup> Ordonnance Revitalisation Urbaine, art. 5.

pouvant donner lieu au subventionnement d'opérations de revitalisation dans le cadre d'un contrat de quartier durable »<sup>169</sup>. Les contrats de quartier durable devront nécessairement porter sur un périmètre éligible, étant entendu qu'il ne peut exister qu'un seul contrat de quartier par périmètre<sup>170</sup>.

Les critères de délimitation des périmètres éligibles (ensemble d'ilots, voies de communication ou limite naturelle, etc.) sont de nature urbanistique. Par conséquent, ils nous semblent inadaptés lorsqu'il s'agit de déterminer le territoire adéquat pour la mise en place d'une expérience TZCLD.

### **Réponse aux questions 2 et 3**

Au vu de ce qui précède, il faut conclure que les contrats de quartier permettent d'ouvrir l'expérience TZCLD à tous les PPDE d'un territoire donné. En revanche, le territoire concerné ne pourra pas être déterminé sur la base de critères pertinents au regard des objectifs de l'expérience TZCLD.

#### *c) Processus de sélection des territoires et acteurs impliqués dans le projet*

Le processus d'attribution d'un contrat de quartier durable commence au moment où la commune se voit notifier la présence d'un périmètre éligible sur son territoire par le gouvernement. La commune concernée réalise ensuite une étude urbanistique, socio-économique et environnementale du périmètre éligible. Sur la base de cette étude, le conseil communal adopte un projet de contrat de quartier durable que le gouvernement est ensuite appelé à approuver<sup>171</sup>.

Tant au moment de l'attribution qu'au moment de l'exécution du contrat de quartier, l'Ordonnance Revitalisation Urbaine prévoit un mécanisme de participation. Ainsi, « pour chaque contrat de quartier durable, il est convoqué une assemblée générale de quartier et il est créé une commission de quartier, de manière à assurer la meilleure prise en compte des besoins des habitants du périmètre de revitalisation tant par leur présence au sein de la commission de quartier que par leur implication dès le début de la réflexion relative à l'élaboration du contrat de quartier durable. Tant l'assemblée générale que la commission de quartier seront réunies à plusieurs reprises tant dans la phase d'élaboration que dans les phases d'exécution et de mise en œuvre »<sup>172</sup>.

L'assemblée générale de quartier est un organe informel institué afin de tenir informés les habitants de la commune du processus d'élaboration et de l'exécution du contrat de quartier. La commission de quartier est un organe consultatif au sein duquel les habitants de la commune et une série d'acteurs locaux et régionaux (représentants de la commune, CPAS, représentants du secteur associatif et scolaire, Région de Bruxelles-Capitale, représentant du

<sup>169</sup> Ordonnance Revitalisation Urbaine, art. 19, al. 1, 1°.

<sup>170</sup> Arrêté du gouvernement du 24 novembre 2016 relatif aux contrats de quartier durable, art. 23. § 1<sup>er</sup>, al. 2.

<sup>171</sup> Ordonnance Revitalisation Urbaine, art. 23.

<sup>172</sup> Ordonnance Revitalisation Urbaine, art. 19, 1° et 26, §1<sup>er</sup> *juncto* arrêté du gouvernement du 24 novembre 2016 relatif aux contrats de quartier durable, art. 17 à 20.

réseau habitat, etc.) sont appelés à donner un avis à plusieurs moments-clés de l'élaboration et de l'exécution du contrat de quartier<sup>173</sup>.

À notre sens, la commission de quartier durable ne pourrait pas tenir le rôle que remplit le CLE dans le contexte français. En effet, sa composition est large et ne regroupe pas uniquement les acteurs potentiels d'une expérience TZCLD (voir ci-dessus)<sup>174</sup>. Plus fondamentalement, il s'agit d'un organe consultatif qui n'a pas vocation à « piloter » les actions mises en œuvre dans le cadre d'un contrat de quartier durable, mais à rendre des avis. L'assemblée générale de quartier ne pourrait pas non plus tenir le rôle du CLE, étant donné qu'il s'agit d'un organe d'information des habitants de la commune, dénué de tout pouvoir de décision.

Une fois le contrat de quartier durable signé, c'est principalement à la commune qu'il appartient de le mettre en œuvre. Ainsi, l'Ordonnance Revitalisation Urbaine prévoit que « seule la commune peut, en sa qualité de bénéficiaire principal, bénéficier de l'octroi de subventions dans le cadre des contrats de quartier durable »<sup>175</sup>. D'autres intervenants, comme par exemple des associations sans but lucratif ou des sociétés à finalité sociale, peuvent bénéficier des subventions, mais uniquement en qualité de bénéficiaires délégués. Ces derniers doivent se voir confier des missions relatives au contrat de quartier par la commune et conclure une convention prévoyant la cession de tout ou partie des subventions avec celle-ci<sup>176</sup>. Dans ce cas, l'Ordonnance Revitalisation prévoit également que les bénéficiaires délégués concluent une convention avec le gouvernement. Cette convention détaille les droits et obligations de chacun des bénéficiaires principaux et délégués du contrat de quartier durable, ainsi que le mécanisme de contrôle de la subvention, de sa révision et de remboursement de l'éventuelle surcompensation<sup>177</sup>.

En tant que tel, le contrat de quartier durable ne peut créer directement un organisme ou une personne morale, comme une EBE ou un CLE. Néanmoins, le contrat de quartier durable pourrait prévoir que la création de l'EBE et la mise en place d'un CLE sont des « actions » que la commune a l'obligation de réaliser dans le cadre du contrat de quartier. Celle-ci pourrait confier cette action à des acteurs locaux et, par conséquent, leur confier la mission de créer et de gérer les organismes précités. La commune pourrait leur céder les subventions nécessaires à cette fin<sup>178</sup>. De cette façon, la mise en place du CLE et de l'EBE découlerait de façon indirecte des obligations prévues dans le contrat de quartier. Dans ce cas, les acteurs locaux seraient responsables de la mise en œuvre de l'expérience TZCLD en tant que délégués

---

<sup>173</sup> Ordonnance Revitalisation Urbaine, art. 19, 4° et 26, §2 *juncto* arrêté du gouvernement du 24 novembre 2016 relatif aux contrats de quartier durable, art. 12 à 16.

<sup>174</sup> Compar. L'art. 26, §2 de l'Ordonnance Revitalisation Urbaine et l'art. 20 du décret (français) n° 2016-1027 du 27 juillet 2016 relatif à l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée (Le comité local [...] est au minimum composé des représentants pour le territoire de l'expérimentation : 1° Des collectivités territoriales ou leurs groupements parties prenantes à l'expérimentation désignés par leurs assemblées respectives ; 2° Du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ; 3° De Pôle emploi ; 4° Des entreprises conventionnées par le fonds. Sont également membres du comité local des demandeurs d'emploi de longue durée embauchés par des entreprises du territoire conventionnées par le fonds ».

<sup>175</sup> Ordonnance Revitalisation Urbaine, art. 22, §1er, al 2.

<sup>176</sup> Ordonnance Revitalisation Urbaine, art. 22, §2.

<sup>177</sup> Ordonnance Revitalisation Urbaine, art. 29, §2.

<sup>178</sup> Ordonnance Revitalisation Urbaine, art. 22, §2.



de la commune sans être intervenus formellement dans la conception de l'expérience TZCLD sur leur territoire.

On pourrait également envisager que la Région/Actiris ou la Commune suscite, de manière informelle et parallèlement à la conclusion d'un contrat de quartier, la création d'une EBE qui pourrait devenir bénéficiaire délégué. Une telle solution nécessiterait de trouver des acteurs disposés à « investir » des moyens financiers dans l'expérience TZCLD, dans la mesure où les frais liés à la constitution de l'EBE ne pourraient pas être couverts dans le cadre du contrat de quartier durable. Par ailleurs, dans ce cas, l'initiative serait informellement « pilotée » par les autorités.

L'on pourrait enfin envisager qu'une personne morale existante accepte de jouer le rôle de l'EBE. Une telle solution est difficilement conciliable avec l'esprit de l'expérience TZCLD, puisqu'en principe, l'EBE est une entreprise créée uniquement en vue d'engager des PPDE. Or, une entreprise existant avant le démarrage de l'expérience TZCLD poursuit nécessairement des objectifs propres, indépendants de la mise en œuvre de cette expérience.

#### **Réponse aux questions 4 et 5**

Au vu de ce qui précède, nous considérons que le processus d'attribution du contrat de quartier et les structures mises en place dans le cadre de son exécution ne correspondent pas totalement aux caractéristiques d'une expérience TZCLD. En effet, même si le mécanisme prévoit un aspect participatif limité, l'attribution et l'exécution d'un contrat de quartier sont pilotées par la commune.

Dans le cadre d'un contrat de quartier durable, plusieurs solutions peuvent être envisagées pour impliquer les acteurs locaux dans la mise en œuvre de l'expérience TZCLD.

Ainsi, le contrat de quartier durable pourrait prévoir la création d'une EBE et d'un CLE. Cette tâche pourrait alors être confiée par la commune à des acteurs locaux. Néanmoins, dans ce cas, les acteurs locaux n'interviendraient que comme des délégués de la commune à qui cette dernière confierait l'exécution de certaines des obligations qui lui incombent en vertu du contrat de quartier.

Par ailleurs, l'on peut imaginer que la commune fasse appel à une entreprise existante pour jouer le rôle de l'EBE ou que les autorités sollicitent informellement la création d'une EBE parallèlement à la conclusion d'un contrat de quartier. Ces solutions ne permettent pas de respecter totalement la dynamique recherchée dans le cadre de l'expérience TZCLD. En effet, une entreprise existante poursuivra nécessairement d'autres objectifs que d'engager des PPDE et une société créée à l'initiative (certes informelle) des autorités pourrait être considérée comme un moyen pour celles-ci de « piloter » l'opération.

#### *d) Financement*

L'arrêté du gouvernement du 24 novembre 2016 relatif aux contrats de quartier durable prévoit que l'ensemble des frais relatifs aux opérations environnementales, aux actions de revitalisation sociétale et économique (dont l'expérience TZCLD ferait partie) et aux actions de participation, ne pourront représenter plus de vingt pour cent du coût total éligible<sup>179</sup>. Ce dernier recouvre « l'ensemble des coûts des opérations et actions d'un programme de revitalisation urbaine »<sup>180</sup>.

En d'autres termes, l'expérience TZCLD ne pourra jamais représenter plus de 20% du coût pris en compte pour le calcul des subventions relatives à un contrat de quartier durable. Lorsque l'on prend en compte le budget moyen prévu par contrat de quartier durable (moyenne 2010-2019, voir annexe I), le budget annuel maximal qui pourrait être attribué à l'expérience TZCLD s'élève à 2.740.095 EUR.

Par ailleurs, cette limitation budgétaire sera particulièrement ardue à appliquer étant donné que le montant de la subvention consacré à une expérience TZCLD dépendra du nombre de travailleurs engagés par l'EBE. Or, ce nombre est difficile à prévoir et dépendra de la cadence des engagements en fonction de la santé financière de l'EBE et de sa capacité à intégrer de nouveaux travailleurs dans la communauté de travail.

Par ailleurs et surtout, le subventionnement prévu dans le cadre d'un contrat de quartier durable expire dans un délai de 50 mois<sup>181</sup>. Une fois que ce délai est expiré, aucune prorogation du financement n'est prévue. Dès lors, le mécanisme de financement des contrats de quartier durable ne peut garantir une prolongation de l'expérience TZCLD. Les contrats de quartier durable correspondent à des investissements « one shot » qui ne sont pas adaptés au financement d'une entreprise qui est amenée à poursuivre ses activités, si elles s'avèrent bénéfiques pour le territoire et dans la lutte contre le chômage de longue durée.

#### **Réponse à la question 6**

Le mécanisme de financement prévu par l'Ordonnance Revitalisation Urbaine est inadapté à l'expérience TZCLD étant donné que les montants qui peuvent être consacrés à cette expérience sont plafonnés et ne peuvent couvrir une période supérieure à 50 mois.

#### *e) Respect des règles relatives à la compensation d'un SIEG*

Le cadre législatif et réglementaire qui régit les contrats de quartier durable ne contient pas de références à la notion de SIEG ou d'aide d'état.

Ceci dit, ce cadre permet de respecter les conditions applicables pour que les subventions liquidées en exécution d'un contrat de quartier durable ne soient pas considérées comme des aides d'état.

<sup>179</sup> Arrêté du gouvernement du 24 novembre 2016 relatif aux contrats de quartier durable, art. 11, §1<sup>er</sup>.

<sup>180</sup> Ordonnance Revitalisation Urbaine, art. 2, 27°.

<sup>181</sup> Ordonnance Revitalisation Urbaine, art. 27, §1<sup>er</sup>.

En effet, dès l'adoption du programme de quartier et la conclusion du contrat de quartier, il pourrait être précisé que la mise en œuvre de l'expérience TZCLD constitue un SIEG.

Par ailleurs, lorsque des acteurs locaux se voient confier la mise en œuvre de l'expérience TZCLD, deux conventions distinctes pourraient être conclues (voir *supra*):

- une convention avec la commune par laquelle celle-ci délègue la mise en œuvre de l'expérience TZCLD aux acteurs locaux et leur cède les subventions correspondantes;
- et une convention avec le Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale relative à l'octroi de la subvention.

La seconde convention nous semble pouvoir être rédigée de façon à respecter les conditions relatives à la compensation d'un SIEG. En effet, l'Ordonnance Revitalisation Urbaine prévoit que cette convention précise obligatoirement les « droits et obligations de chacun des bénéficiaires principaux et délégués du contrat de quartier durable, ainsi que le mécanisme de contrôle de la subvention, de sa révision et de remboursement de l'éventuelle surcompensation »<sup>182</sup>. Étant donné que cette convention doit prévoir des règles précises par rapport au subventionnement, il nous semble qu'il s'agit de l'acte adéquat pour prévoir les conditions et mécanismes nécessaires pour éviter que la convention ne soit qualifiée d'aide d'état. Ainsi, cette convention peut être rédigée de façon à contenir l'ensemble des informations figurant à l'article 4 de la décision du 20 décembre 2011. Elle peut prévoir des clauses visant à limiter le montant de la subvention à « ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable »<sup>183</sup>.

#### **Réponse à la question 7**

Le contrat de quartier durable permet de mettre en œuvre l'expérience TZCLD dans le respect de conditions relatives à la compensation d'un SIEG. Les dispositions nécessaires à cet égard peuvent être prévues dans la convention relative à l'octroi de la subvention conclue avec le Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale.

#### *f) Conclusion*

Les contrats de quartier sont avant tout des outils de politique urbanistique, dans le cadre desquels les actions de type « social » ne constituent que les accessoires d'un projet essentiellement centré sur des « opérations briques ».

Cette priorité donnée aux opérations immobilières se traduit notamment par le fait que celles-ci doivent bénéficier de 80% du financement de chaque contrat de quartier et que les territoires visés par ces contrats sont délimités notamment sur la base de critères urbanistiques.

---

<sup>182</sup> Ordonnance Revitalisation Urbaine, art. 29, §2.

<sup>183</sup> Les mécanismes de contrôle prévus par la convention pourraient s'appuyer sur les rapports et décomptes fournis en vertu de l'article 38 de l'arrêté du gouvernement du 24 novembre 2016 relatif aux contrats de quartier durable.

Par ailleurs, la commune est responsable du pilotage du contrat de quartier, même si elle peut déléguer certaines missions à des acteurs locaux. Ceux-ci ne pourraient donc pas réellement jouer un rôle moteur dans la conception et la mise en œuvre d'une expérience TZCLD organisée par le biais d'un contrat de quartier.

Sur la base de ce qui précède, il nous semble que les contrats de quartier ne constituent pas un outil adapté pour mettre en place une expérience TZCLD en Région de Bruxelles-Capitale.

#### 4.1.3. Arrêté Partenariats

L'article 7, § 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement d'Actiris stipule que celui-ci est habilité à conclure des conventions avec des tiers en vue de l'accomplissement de ses missions et dans les conditions fixées par le gouvernement. Les conditions à respecter par Actiris dans le cadre de la conclusion de conventions sont fixées par l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de l'article 7 de ladite ordonnance (Arrêté Partenariats).

Sur cette base, Actiris a conclu de nombreuses conventions (dénommées « partenariats ») avec des acteurs variés, se constituant ainsi un large réseau sur lequel il s'appuie pour développer son offre d'accompagnement des demandeurs d'emploi<sup>184</sup>.

##### *a) Objet*

L'article 3 de l'Arrêté Partenariats précise ce qui suit au sujet de l'objet des conventions :

« Les conventions conclues par ACTIRIS doivent contribuer à l'exercice de ses missions, telles que déterminées à l'article 4 de l'ordonnance, et s'inscrire dans la ligne du contrat de gestion. Elles peuvent avoir notamment pour objet :

1° des activités d'emploi visant l'accompagnement des demandeurs d'emploi, comprenant des opérations visant à :

a) la mise à disposition aux demandeurs d'emploi de toute information utile dans le cadre de leur recherche d'emploi ou en matière de formation, d'insertion ou dans le cadre de la lutte contre la discrimination [...]

h) l'insertion dans l'emploi visant l'intégration durable des personnes concernées.

2° des activités d'emploi visant l'accompagnement de la carrière des travailleurs ;

3° l'accueil des enfants des demandeurs d'emploi ;

4° la vérification et la reconnaissance de compétences du demandeur d'emploi ainsi que le développement de compétences nécessaires à son intégration sur le marché de l'emploi ;

5° la promotion, le développement, l'innovation et l'amélioration de l'accessibilité des produits et services en matière d'insertion, d'accompagnement et d'emploi ;

---

<sup>184</sup> Voir, pour une présentation de ce réseau : <http://www.actiris.be/part/tabid/83/language/fr-BE/Partenaire.aspx>.

- 6° la sensibilisation relative au marché de l'emploi ;
- 7° la prospection d'offres d'emploi ;
- 8° la promotion des métiers et notamment des métiers en pénurie ;
- 9° la lutte contre la discrimination à l'embauche ;
- 10° la mobilité des travailleurs ou demandeurs d'emploi ;
- 11° la mise en place, la participation et le financement des centres de référence professionnelle ;
- 12° la récolte, le traitement et la diffusion d'informations et de statistiques relatives directement ou indirectement au marché de l'emploi ;
- 13° la mise en place, la participation au, la coordination et la gestion de réseaux informatiques ou autres réseaux visant à assurer le bon fonctionnement du marché de l'emploi ;
- 14° l'échange de bonnes pratiques ».

Les « activités d'emploi » visées par l'Arrêté Partenariats sont définies par l'ordonnance relative à la gestion mixte du marché de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit des activités suivantes :

« a) tout acte d'intermédiation visant à rapprocher l'offre et la demande sur le marché de l'emploi, sans que l'intermédiaire ne devienne partie aux relations de travail susceptibles d'en découler, notamment : [...]

b) "le service de travail intérimaire" : l'embauche de travailleurs salariés, effectuée par une agence de travail intérimaire, afin de les mettre à disposition d'un utilisateur en vue de l'exécution d'un travail temporaire autorisé par ou en vertu du chapitre II de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs ;

c) tous les autres services ayant trait à la recherche d'emploi, sans pour autant viser nécessairement à rapprocher l'offre et la demande sur le marché de l'emploi, à l'exception de la simple publication d'offres et de demandes d'emploi [...]. »<sup>185</sup>

L'expérience TZCLD n'implique pas d'activités d'emploi puisque l'EBE deviendra partie à la relation de travail, qu'elle ne proposera pas de service de travail intérimaire et que son activité ne consistera pas en la prestation de services ayant trait à la recherche d'emploi. Par ailleurs, l'expérience TZCLD ne se rattache pas aux activités mentionnées aux points 3° à 14° de l'article 3 de l'Arrêté Partenariats.

Ceci ne signifie pas que l'expérience TZCLD tombe automatiquement hors du champ d'application de l'Arrêté Partenariats. En effet, l'article 3 de cet arrêté précise uniquement que les conventions peuvent porter *notamment* sur les activités qu'il énumère. Il faut en déduire que les conventions de partenariat peuvent avoir un autre objet que les activités énumérées dans cette disposition. L'article 3 précité exige uniquement que l'objet du partenariat contribue à l'exercice des missions d'Actiris, telles que déterminées à l'article 4 de

---

<sup>185</sup> Ordonnance du 14 juillet 2011 relative à la gestion mixte du marché de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale, art. 3, 1°.

l'ordonnance Actiris (première condition), et s'inscrit dans la ligne du contrat de gestion d'Actiris (seconde condition).

Ces conditions apparaissent remplies dans le cas de l'expérience TZCLD :

- En ce qui concerne la première condition, il convient de se référer à l'article 4 de l'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement d'Actiris qui prévoit, entre autres, qu'Actiris « est chargé de mettre en œuvre la politique régionale de l'emploi et d'assurer le bon fonctionnement du marché de l'emploi en Région de Bruxelles-Capitale » et qu'il « prend toute initiative utile à cet effet »<sup>186</sup>. Au regard de cette définition large des missions d'Actiris, il est clair que le développement des TZCLD s'inscrit dans le cadre desdites missions.
- Le contrat de gestion contient, par ailleurs, plusieurs dispositions auxquelles l'expérience TZCLD peut se rattacher. Il s'agit par exemple de l'obligation pour Actiris de « développer des partenariats croisés et innovants notamment avec les politiques économiques (comme l'autocréation d'emploi) ou sociales (comme le soutien à la monoparentalité) »<sup>187</sup>. Le contrat prévoit également l'obligation pour Actiris « de construire des projets innovants qui s'inscrivent dans des plans régionaux globaux (PRDD, Small business act, PREC, Smart city, communauté métropolitaine) ou des projets locaux (projets collectifs de développement de quartiers : Contrats de quartier, pôles de développement prioritaires, secteur de la jeunesse, etc.) »<sup>188</sup>. Par ailleurs, le contrat de gestion stipule que « dans le cadre de ses activités tant d'opérateur que de régisseur, Actiris consolide sa ligne partenariale avec les secteurs public, non-marchand et privé. Il les intègre dès l'amont dans sa stratégie globale et renforce une vision commune de l'offre de services innovants »<sup>189</sup>. On peut donc suggérer que l'expérience se situe donc dans la ligne du contrat de gestion d'Actiris.

Par ailleurs, l'Arrêté Partenariats ne limite pas les actes (études, accompagnement des chômeurs, engagements de chômeurs, etc.) qui peuvent faire l'objet d'un partenariat<sup>190</sup>.

#### **Réponse à la question 1**

L'expérience TZCLD et l'ensemble des actions nécessaires à sa mise en œuvre pourraient faire l'objet d'un partenariat. En effet, la mise en œuvre de ce projet s'inscrit dans les missions d'Actiris et se situe dans la ligne du contrat de gestion.

<sup>186</sup> L'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement d'Actiris, art. 4, *ab initio*.

<sup>187</sup> Contrat de gestion 2017-2022 entre Actiris et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, « Garantir la qualité pour tous et toutes », approuvé par le Comité de gestion et par le Gouvernement bruxellois le 22 juin 2017, Axe 2, objectif stratégique 6, point 2.

<sup>188</sup> Contrat de gestion 2017-2022, *op. cit.*, Axe 2, Objectif stratégique 7.

<sup>189</sup> Contrat de gestion 2017-2022, *op. cit.*, Axe 2, Objectif stratégique 6.

<sup>190</sup> A cet égard, au moment de l'adoption de l'Arrêté Partenariat, le Conseil d'Etat avait relevé que l'article 7 de l'ordonnance Actiris n'était pas une habilitation assez claire que pour permettre au gouvernement de réglementer la conclusion de contrats de partenariats et l'octroi de subventions dans ce cadre. Voy. avis n°44.031/1 du 7 février 2008 de la section de législation du Conseil d'Etat.

### *b) Détermination du public cible et du territoire*

L'Arrêté Partenariat ne limite pas le public cible appelé à bénéficier des mesures mises en place à travers un partenariat et ne prévoit pas de critères pour déterminer ledit public cible. Cet arrêté ne prévoit pas non plus les critères sur la base desquels le territoire visé par un partenariat doit être délimité. Il prévoit uniquement que, lorsqu'un partenariat porte sur une subvention, le cahier de charges ou la convention précise « les catégories de personnes et le cas échéant les territoires concernés »<sup>191</sup>.

Le public cible et le territoire concernés par un partenariat portant sur une expérience TZCLD et les territoires sur lesquels cette expérience sera menée peuvent donc être déterminés librement dans le cahier des charges et dans la convention du partenariat<sup>192</sup>.

#### **Réponse aux questions 2 et 3**

L'Arrêté Partenariats permet d'ouvrir l'expérience TZCLD à tous les chômeurs de longue durée d'un territoire donné et de déterminer ce territoire sur la base de critères pertinents au regard des objectifs de l'expérience TZCLD.

### *c) Processus de sélection des territoires et acteurs impliqués dans le projet*

L'Arrêté Partenariats dispose que la conclusion d'une convention prévoyant l'octroi d'une subvention doit, en principe, être précédée d'un appel à projets<sup>193</sup>.

En pratique, la procédure d'appel à projets se déroule comme suit<sup>194</sup>.

- Suite à l'identification d'un besoin, le Comité de gestion d'Actiris adopte une décision qui décrit notamment l'objet du partenariat, les modalités de calcul et de liquidation de la subvention, les critères à l'aune desquels les candidatures seront évaluées, etc.<sup>195</sup>
- L'appel à projets est ensuite publié sur le site d'Actiris et communiqué directement à des acteurs susceptibles d'être intéressés par celui-ci<sup>196</sup>.
- Les différents acteurs intéressés déposent un dossier de candidature en ligne.
- L'évaluation et le choix des partenaires sont ensuite réalisés par un comité d'experts au sein duquel siègent des membres du personnel d'Actiris et des experts extérieurs compétents pour évaluer la pertinence et la qualité des

<sup>191</sup> Arrêté Partenariats, art. 9, § 3, 5°, b).

<sup>192</sup> Les cahiers des charges publiés par Actiris dans le cadre de sa politique de partenariat contiennent tous une définition très précise du groupe cible concerné par le partenariat en question : <http://www.actiris.be/part/tabid/126/language/fr-BE/Appels-a-projets.aspx>

<sup>193</sup> Arrêté Partenariat, art 9, § 1<sup>er</sup>.

<sup>194</sup> Les informations qui suivent nous ont été communiquées au cours de la réunion technique du 28 novembre 2019.

<sup>195</sup> Pour la liste des informations à reprendre dans le cahier des charges, voy. Arrêté Partenariats, art 9, § 3.

<sup>196</sup> <http://www.actiris.be/part/tabid/126/language/fr-BE/Appels-a-projets.aspx>.

candidatures. La décision d'Actiris de retenir ou d'écarter un candidat doit être motivée dans le mois qui suit la décision<sup>197</sup>.

- La convention est signée par le partenaire retenu et Actiris.

L'Arrêté Partenariats prévoit qu'Actiris peut, à titre d'exception, déterminer les conditions de la subvention sans faire usage de la technique d'appel à projets. Dans ce cas, Actiris est tenu de « justifier le caractère exceptionnel ou spécifique du projet dans une note à son comité de gestion accompagnant la convention »<sup>198</sup>.

La procédure d'appel à projets nous semble tout à fait adaptée à la mise en place d'une expérience TZCLD. Dans le cadre de cette procédure, les acteurs de l'ensemble des territoires concernés peuvent être informés du lancement de l'expérience et connaître les conditions à remplir pour y participer ainsi que les critères à l'aune desquels le comité d'experts décidera de la conclusion d'une convention de partenariat avec Actiris. Elle permet ainsi de choisir des territoires qui ont démontré, à travers la procédure d'appel à projets, leur volonté collective de bâtir un projet avec les différents acteurs concernés du territoire.

Un mandatement unilatéral sans appel à projets ne permet pas cette publicité. Dans ce cadre, il sera difficile de justifier pour quelle raison les acteurs – et donc les PPDE - d'un territoire peuvent bénéficier d'une expérience TZCLD tandis que d'autres territoires n'en bénéficient pas. Le mandatement unilatéral ne permet ainsi pas, selon nous, de répondre aux exigences du principe d'égalité et de non-discrimination. Nous déconseillons donc qu'Actiris procède de la sorte.

La signature de la convention ne peut pas constituer l'acte fondateur d'une structure juridique comme un CLE ou une EBE. Par ailleurs, il est probable qu'au moment de l'appel à projets ou de la signature de la convention, l'EBE n'existe pas encore. Pourtant, c'est à elle que devront parvenir les subsides prévus dans la convention.

Pour contourner cet écueil, l'on pourrait envisager que les organisations intéressées par la mise en œuvre du projet répondent à l'appel à projets en vue de signer une convention « à double détente » prévoyant deux séries d'obligations :

- Dans une première série d'obligations, la convention pourrait prévoir l'obligation pour les organisations intéressées de créer un CLE en vue de poser les actions suivantes:
  - approcher les acteurs locaux qui pourraient être impliqués dans l'expérience,
  - approcher les PPDE pour déterminer leurs compétences et aspirations,
  - constituer une EBE<sup>199</sup>.

---

<sup>197</sup> Arrêté Partenariats, art. 10.

<sup>198</sup> Arrêté Partenariats, art. 9, § 2.

<sup>199</sup> <https://www.tzclld.fr/la-demarche/>.



Des subsides peuvent être prévus pour financer les coûts liés à ces actions. À notre sens, le CLE demeurerait un organisme informel dénué de personnalité juridique à ce stade.

- La seconde série d'obligations porterait sur la mise en œuvre de l'expérience TZCLD en tant que telle (engagements des PPDE, etc.). Les obligations en question seraient financées par des subsides spécifiques, liés à l'engagement des chômeurs et à la gestion de l'EBE. Pour que ces subsides et les obligations correspondantes puissent être perçus par l'EBE, plusieurs mécanismes peuvent être prévus dans la convention :
  - Au moment de la signature de la convention, les obligations seraient contractées par les partenaires pour l'EBE en formation et seraient ensuite transmises à celle-ci conformément à l'article 2:2 du Code des sociétés et des associations<sup>200</sup>. La convention prévoirait qu'à ce moment, les subsides seront perçus par l'EBE;
  - Au moment de la signature de la convention, les obligations de l'EBE et les subventions correspondantes seraient déjà décrits à titre informatif sans que ces obligations soient mises à charge de partenaires locaux. Néanmoins, il serait prévu explicitement que, une fois l'EBE constituée, ces obligations et les subsides correspondants seront repris tels quels dans une nouvelle convention de partenariat conclue entre Actiris et l'EBE sans appel à projet préalable, conformément à l'article 9, § 2 de l'Arrêté Partenariats.

Dans cette seconde phase, les membres du CLE pourraient être intégrés dans l'assemblée générale ou dans l'organe d'administration de l'EBE.

#### **Réponse aux questions 4 et 5**

L'Arrêté Partenariats permet aux acteurs locaux de jouer un rôle moteur dans l'élaboration et la conduite de l'expérience TZCLD. En effet, dans le cadre d'un appel à projets, les acteurs locaux sont invités à déterminer la façon dont ils souhaitent mettre en œuvre l'expérience TZCLD dans leur candidature et ils sont ensuite responsables de la réalisation de l'expérience. Cet outil permet de mettre en place une EBE par le biais d'une convention « à double détente ». Cette convention permettrait la mise en place d'un CLE, même si celui-ci serait d'abord informel et serait ensuite reconstitué sous la forme d'un organe de l'EBE.

---

<sup>200</sup> Cet article dispose : « A défaut de convention contraire, ceux qui, au nom d'une personne morale en formation, et avant l'acquisition par celle-ci de la personnalité juridique, ont pris un engagement à quelque titre que ce soit, en sont personnellement et solidairement responsables, sauf si la personnalité juridique a été acquise dans les deux ans de la naissance de l'engagement et si la personne morale a repris ces engagements dans les trois mois de l'acquisition de la personnalité juridique. Les engagements repris par la personne morale sont réputés avoir été contractés par celle-ci dès l'origine. »

#### *d) Financement*

Les règles qui encadrent l'octroi de subsides dans l'Arrêté Partenariats permettent à Actiris de choisir la manière dont les subsides seront calculés ou liquidés.

L'Arrêté Partenariats ne contient qu'un nombre limité de règles relatives à la détermination et à la liquidation des subventions prévues dans le cadre d'un partenariat. Ainsi, il prévoit notamment que la subvention ne peut excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution de l'objet de la convention<sup>201</sup> et que la convention doit prévoir le mode de calcul de cette subvention, les moyens d'éviter que celle-ci ne dépasse les coûts supportés par le bénéficiaire, les documents financiers et comptables à fournir par le bénéficiaire ainsi que les modalités d'un éventuel remboursement de la subvention<sup>202</sup>.

Par conséquent, Actiris peut adapter le subventionnement aux caractéristiques de chaque partenariat, à condition que le mécanisme de subventionnement soit clairement exposé dans la convention.

#### **Réponse à la question 6**

Le mécanisme de subventionnement prévu dans le cadre d'un partenariat peut être adapté de façon à couvrir l'ensemble des coûts liés à la mise en œuvre d'une expérience TZCLD.

#### *e) Respect des règles relatives à la compensation d'un service public*

Le cadre législatif et réglementaire qui régit les partenariats ne contient pas de références à la notion de SIEG ou d'aide d'état.

Ceci dit, ce cadre permet de respecter les conditions pour que les subventions liquidées en exécution d'une convention de partenariat ne soient pas considérées comme des aides d'état incompatibles avec le marché intérieur.

En effet, dans l'appel à projets, il pourrait être précisé que la mise en œuvre de l'expérience TZCLD constitue un SIEG.

Par ailleurs, la convention de partenariat peut être rédigée de façon à contenir l'ensemble des informations figurant à l'article 4 de la décision du 20 décembre 2011. Elle peut prévoir des clauses visant à limiter le montant de la subvention à « ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable » et qui permettent de s'assurer que les charges couvertes par subvention n'excèdent pas « des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée des moyens nécessaires » auraient encourus dans les mêmes circonstances. À cet égard, il faut constater que la plupart des mentions qui doivent figurer dans l'article 9, § 3 de l'Arrêté Partenariats correspondent à des conditions à respecter pour éviter que la subvention ne soit qualifiée d'aide d'état incompatible avec le marché intérieur.

<sup>201</sup> Arrêté Partenariats, art 9, § 2.

<sup>202</sup> Arrêté Partenariats, art 9, § 3.

Selon cette disposition, la convention doit prévoir notamment la nature et la durée de la mission confiée ainsi que les moyens d'éviter que le montant de la subvention soit supérieur aux coûts occasionnés par l'exécution de la mission<sup>203</sup>.

#### **Réponse à la question 7**

Le partenariat permet de mettre en œuvre l'expérience TZCLD dans le respect de conditions relatives à la compensation d'un SIEG. Les dispositions nécessaires à cet égard peuvent être prévues dans la convention de partenariat.

#### *f) Conclusion*

Le partenariat est un outil caractérisé par une flexibilité poussée. Pour peu que le partenariat contribue aux missions d'Actiris et se situe dans la ligne du contrat de gestion – ce qui est clairement le cas d'une expérience TZCLD –, Actiris est libre de modaliser la mission et les obligations du partenaire, le territoire concerné ainsi que le financement de l'opération en fonction des nécessités de chaque projet. Une convention de partenariat en « double détente » peut être mobilisée pour prévoir la création d'un CLE et d'une EBE.

Par ailleurs, en tant que partenaires d'Actiris, les acteurs locaux seront responsables de la conception et de la mise en œuvre de l'expérience TZCLD, ce qui correspond à la dynamique territoriale souhaitée dans le cadre de ce projet.

Sur la base de ce qui précède, nous considérons que le partenariat constitue un outil adapté à la mise en œuvre de l'expérience TZCLD.

#### 4.1.4. Ordonnance Economie Sociale

Une entreprise sociale est une entreprise qui met en œuvre un projet économique, tout en poursuivant une finalité sociale et en exerçant une gouvernance démocratique dans sa manière de fonctionner<sup>204</sup>.

L'ordonnance du 23 juillet 2018 relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales (Ordonnance Economie Sociale) permet à la Région de Bruxelles-Capitale d'agréer des entreprises sociales et de les soutenir à travers plusieurs mécanismes (agrément, mandatement, subventions, etc.). Dans le cadre de cette étude, nous nous concentrerons sur le mécanisme de mandatement qui permet à la Région Bruxelles-Capitale de mandater une entreprise sociale pour exercer un service d'intérêt général et de lui attribuer des subventions à cette fin.

---

<sup>203</sup> L'article 9, § 3 de l'Arrêté Partenariats précise que les mentions obligatoire qu'il prévoit peuvent également figurer dans le cahier des charges. Néanmoins, dans le cas de l'expérience TZCLD, ces mentions doivent aussi figurer dans la convention. En effet, celle-ci présente le caractère obligatoire exigé par la jurisprudence la CJUE pour que la compensation de SIEG ne soit pas considérée comme une aide d'état. Le cahier des charges ne présente pas un tel caractère obligatoire.

<sup>204</sup> [http://werk-economie-emploi.brussels/fr\\_FR/entreprise-sociale/](http://werk-economie-emploi.brussels/fr_FR/entreprise-sociale/).

### a) *Objet*

Le mandatement prévu par l'Ordonnance Economie Sociale doit porter sur un programme d'insertion<sup>205</sup>. Le programme d'insertion se définit comme « un programme spécifique d'accompagnement du travailleur du public cible visant :

- 1° un accompagnement professionnel du travailleur du public cible comprenant la formation à l'emploi qu'il occupe et le développement de son autonomie, et ;
- 2° un accompagnement social du travailleur du public cible comprenant l'amélioration de son adaptation à l'environnement de travail en l'accompagnant dans les procédures sociales et administratives, en facilitant la communication dans l'entreprise avec les différents intervenants »<sup>206</sup>.

À notre sens, une expérience TZCLD pourrait être considérée comme un programme d'insertion. Même si l'accompagnement social et professionnel ne semble pas, à première vue, constituer l'objet principal d'une expérience TZCLD, il nous semble que sa mise en œuvre implique malgré tout ce type d'accompagnement. En effet, la détermination et la création d'un emploi adapté au chômeur en concertation avec celui-ci peuvent être considérées comme un accompagnement social et la mise à l'emploi des bénéficiaires nécessitera un accompagnement professionnel systématique, comprenant notamment des formations.

#### **Réponse à la question 1**

L'expérience TZCLD pourrait faire l'objet d'un mandatement dans le cadre de l'Ordonnance Economie sociale. En effet, cette expérience pourrait être considérée comme un « programme d'insertion » visé par cette ordonnance.

### b) *Public cible*

L'Ordonnance Economie Sociale définit le travailleur du public cible comme « le demandeur d'emploi inoccupé qui peut bénéficier d'une aide à l'emploi visée au chapitre 2 de l'ordonnance relative aux aides à l'emploi »<sup>207</sup>. Le tableau ci-dessous reprend les aides visées au chapitre 2 et les catégories de demandeurs d'emploi qui peuvent en bénéficier. L'ensemble de ces catégories forment le groupe-cible de l'Ordonnance Economie Sociale<sup>208</sup> :

<sup>205</sup> Ordonnance Economie Sociale, art. 14, §1<sup>er</sup>.

<sup>206</sup> Ordonnance Economie Sociale, art. 15, §2.

<sup>207</sup> Ordonnance Economie Sociale, art. 2, 5°.

<sup>208</sup> Il faut souligner que l'entièreté du cadre légal et réglementaire décrit ci-dessous n'est pas encore en vigueur. Les règles relatives au dispositif d'emploi d'insertion en économie sociale n'entreront en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Aide à l'emploi	Public-cible
Contrat d'insertion	« Demandeur d'emploi inoccupé depuis une longue durée après la fin de ses études » <sup>209</sup> Cette notion n'a pas encore été précisée par arrêté.
Dispositif d'emploi d'insertion en économie sociale	« Demandeur d'emploi particulièrement éloigné du marché du travail » L'arrêté d'exécution prévoit que le demandeur d'emploi doit répondre à une des conditions suivantes : <ul style="list-style-type: none"> <li>• ne pas disposer d'un certificat ou d'un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur;</li> <li>• être inscrit auprès d'Actiris comme demandeur d'emploi inoccupé pendant au moins 624 jours sur les trente-six mois calendrier qui précèdent l'entrée en service et ne pas disposer d'un certificat ou d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur;</li> <li>• être un demandeur d'emploi avec aptitude réduite au sens de l'article 7, § 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 septembre 2017 relatif aux mesures d'activation des demandeurs d'emploi;</li> <li>• les publics cibles des mesures d'accompagnement de publics ayant des problématiques spécifiques' et NEETs (jeune ni aux études, ni au travail, ni en formation) tels que définis par Actiris ou tels que définis dans le cadre des partenariats développés par Actiris.</li> </ul>
Dispositif d'emploi formatif	« Demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans et titulaires au maximum d'un diplôme ou certificat de l'enseignement secondaire supérieur » <sup>210</sup>

Au regard de ce tableau, l'on peut constater que le public cible de l'ordonnance économie sociale est constitué de catégories de chômeurs spécifiques (jeunes, travailleurs peu qualifiés ou souffrants d'une aptitude réduite, etc.). En cela, le public cible de l'ordonnance économie sociale ne cadre pas entièrement avec la philosophie de l'expérience TZCLD qui ambitionne précisément d'être accessible à l'ensemble des PPDE durée d'un territoire donné. Néanmoins, dans la pratique, il est probable que le public cible de l'Ordonnance Economie Sociale corresponde à une proportion importante des PPDE d'un territoire.

Dans le cadre de l'économie sociale, l'ensemble des membres du public cible présents sur un territoire donné ne bénéficient pas nécessairement du programme d'insertion mis en place par l'entreprise mandatée. En effet, l'entreprise mandatée détermine le nombre d'emplois qui seraient occupés par des travailleurs du groupe cible<sup>211</sup> et sélectionne ensuite les travailleurs qui lui semblent le plus à même de s'insérer dans son projet en fonction de ses

<sup>209</sup> Ordonnance du 23 juin 2017 relative aux aides à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale, art. 3

<sup>210</sup> Ordonnance du 23 juin 2017 relative aux aides à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale, art. 11.

<sup>211</sup> Nous déduisons ceci de l'article 7 de l'arrêté du 16 mai 2019 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au dispositif d'emploi d'insertion en économie sociale.

besoins et de ses préférences. Le principe de non-sélectivité à l'embauche propre au projet TZCLD n'est donc pas respecté. L'entreprise mandatée offre un emploi aux travailleurs du groupe-cible qui lui semble le mieux équipés pour s'insérer dans le processus de production ; or, la logique du projet TZCLD est de partir des chômeurs, de leurs besoins et de leurs aspirations pour construire des emplois qui répondent aux besoins du territoire, plutôt que de choisir les travailleurs sur la base des besoins de l'entreprise. En cela, le dispositif de mandatement diffère profondément du projet TZCLD.

Pour ce qui y est du territoire concerné par le mandatement, l'ordonnance prévoit uniquement que le mandat fixe « le territoire concerné »<sup>212</sup>. Il ne fixe aucun critère spécifique pour délimiter ce territoire. Ce territoire peut donc être fixé librement par le Ministre.

### Réponse aux questions 2 et 3

L'Ordonnance Economie Sociale suscite une difficulté en ce qu'elle ne permet pas d'ouvrir l'expérience TZCLD à tous les PPDE d'un territoire donné. En effet, les chômeurs sont engagés en fonction des besoins de l'entreprise mandatée. Les chômeurs qui peuvent bénéficier de la mesure font donc l'objet d'une sélection par l'employeur, ce qui est contraire à la non-sélectivité à l'embauche qui caractérise l'expérience TZCLD. En revanche, elle permet de déployer l'expérience TZCLD sur un territoire donné, délimité sur la base de critères pertinents au regard des objectifs de cette expérience.

#### *c) Processus de sélection des territoires et acteurs impliqués dans le projet*

Pour bénéficier d'un mandatement, une entreprise doit nécessairement être agréée en tant qu'entreprise sociale. Pour être agréée comme telle, l'entreprise doit mettre en œuvre un projet économique, poursuivre une finalité sociale et exercer une gouvernance démocratique<sup>213</sup>.

Nous ne reviendrons pas ici sur l'ensemble de ces critères. Néanmoins, le critère relatif à la mise en œuvre d'un projet économique pourrait poser problème dans le cadre de la mise en œuvre d'une expérience TZCLD. En effet, pour répondre à ce critère, l'entreprise en question doit démontrer une activité continue de production de biens et de services et démontrer que cette activité est économiquement viable<sup>214</sup>. L'arrêté d'exécution ne fait que préciser les documents à présenter par l'entreprise pour démontrer qu'elle répond à ces critères, sans préciser plus clairement ce qu'il y a lieu d'entendre exactement par « activité continue de productions de biens et de services » et par « activité économiquement viable »<sup>215</sup>. Dans ces conditions, il est difficile de prévoir si une entreprise dont la seule activité

---

<sup>212</sup> Arrêté du 19 mai 2019 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au mandat et compensation des entreprises sociales d'insertion, art. 4, §2, 2°.

<sup>213</sup> Ordonnance Economie Sociale, art. 3 à 6.

<sup>214</sup> Arrêté du 20 décembre 2018 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'agrément des entreprises sociales, art. 8.

<sup>215</sup> Les travaux parlementaires exposent que le caractère viable de l'activité implique que l'entreprise en question « ne peut avoir de fonds propres et assimilés, plus les éventuelles avances faites par les actionnaires, négatifs sur une période de trois exercices ». Projet d'ordonnance relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales, A-693/1 (2017-2018), p. 9.

serait la mise en œuvre de l'expérience TZCLD pourrait être agréée en tant qu'entreprise sociale. Cela dépend de l'interprétation, large ou restrictive, qu'il y a lieu de donner aux conditions d'agrément reprises dans l'Ordonnance Economie Sociale. En l'absence d'indications dans le texte de l'ordonnance et de jurisprudence sur le sujet, c'est l'interprétation administrative de ces conditions qui sera décisive.

L'entreprise qui répond aux conditions précitées doit demander l'agrément au Ministre de l'emploi en déposant un formulaire établi à cet effet. Ce n'est que lorsqu'une entreprise a été agréée qu'elle peut obtenir un mandatement.

Afin d'obtenir le mandatement, l'entreprise sociale agréée qui souhaite être mandatée en tant qu'entreprise sociale répond à l'appel à candidatures lancé par le Ministre de l'emploi, une fois par an (au plus tard le 1<sup>er</sup> juin). À cette fin, elle adresse au Ministre de l'emploi un formulaire, dans lequel elle décrit notamment le programme d'insertion.

Les documents suivants doivent être joints à cette demande<sup>216</sup> :

1. la preuve de l'occupation effective de travailleurs du public cible dont le taux d'occupation est de minimum un équivalent temps plein, au moment de l'introduction de la demande de mandat ;
2. la preuve de l'occupation effective, au moment de l'introduction de la demande de mandat auprès de l'Administration, d'un ou de plusieurs encadrants constituant un équivalent temps plein ;
3. les comptes de résultats et bilan arrêtés au 31 décembre de l'exercice écoulé et approuvés en assemblée générale, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet d'une publication auprès de la Banque nationale de Belgique.

Au vu de ces conditions, il est clair que l'entreprise mandatée doit déjà exister et poursuivre des objectifs indépendants de ceux poursuivis dans le cadre du mandatement au moment où celui-ci est demandé. Une telle situation est difficilement conciliable avec l'esprit de l'expérience TZCLD. En effet, une entreprise existant avant la mise en œuvre poursuit nécessairement des objectifs propres, indépendants de la mise en œuvre de l'expérience TZCLD. Cette expérience serait donc une activité « supplémentaire » qui viendrait se greffer aux activités « principales » de l'entreprise. Or, dans la philosophie de l'expérience TZCLD, l'EBE est une entreprise qui est constituée en vue de créer des emplois pour des PPDE.

Le dossier est ensuite transmis à Actiris et au CESS pour qu'ils rendent un avis sur le programme d'insertion proposé. Par ailleurs, Actiris « prend une décision concernant l'octroi de travailleurs du public cible visé au Chapitre 2, Section 2 de l'ordonnance du 23 juin 2017 relative aux aides à l'emploi, sous réserve de l'octroi du mandat ». Suite aux avis et décisions précités, le Ministre de l'Emploi statue sur la demande de mandatement. Le mandat est octroyé pour une durée de cinq ans et est effectif à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit celle de l'introduction de la demande de mandat<sup>217</sup>. L'acte qui octroie le mandat à une

---

<sup>216</sup> Arrêté du 19 mai 2019 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au mandat et compensation des entreprises sociales d'insertion, art. 2, §4.

<sup>217</sup> Voy. La procédure fixée par l'arrêté du 19 mai 2019 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au mandat et compensation des entreprises sociales d'insertion, art. 3 et 4.

entreprise sociale agréée contient notamment la nature et la durée des obligations de service public sur lequel porte le mandat, l'entreprise et, s'il y a lieu, le territoire concerné, la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation, etc.<sup>218</sup>

Il faut relever que l'ensemble du processus se déroule exclusivement entre l'entreprise qui emploie les travailleurs du public cible et les autorités bruxelloises. L'entreprise mandatée est l'unique responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme d'insertion concerné. Le cadre légal et réglementaire ne permet pas qu'un tiers pilote le programme d'insertion.

Or, dans le cadre de l'expérimentation TZCLD, l'opération est pilotée par le comité local pour l'emploi qui rassemble les acteurs locaux et les travailleurs et qui détermine les activités à développer par l'EBE en fonction des souhaits et des compétences des PPDE et des besoins du territoire qu'il identifie. Dans ce contexte, l'EBE remplit un rôle « d'exécutant ». Sur ce point, le mandatement en économie sociale ne permet pas de restituer le mécanisme de l'expérimentation TZCLD, puisque seul l'employeur mandaté (l'EBE, dans le cadre TZCLD) est « aux commandes » du programme d'insertion.

#### **Réponse aux questions 4 et 5**

Dans le cadre de la procédure décrite ci-dessus, l'entreprise mandatée est l'unique responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme d'insertion concerné. Le mandatement en économie sociale ne permet pas de faire intervenir un CLEafin de piloter l'expérimentation. En cela, la procédure décrite ci-dessus diffère de la dynamique territoriale au cœur de l'expérimentation TZCLD.

Par ailleurs, il est évident que ce processus ne permet pas d'instituer une EBE si celle-ci n'est pas une entreprise existante et déjà active dans le domaine de l'insertion sociale. En effet, au vu des conditions d'agrément, seule une entreprise occupant déjà des travailleurs du groupe cible et des accompagnants entre en ligne de compte pour un mandatement. Or, nous avons vu que le fait de faire appel à une entreprise existante risque de faire de l'engagement de chômeurs de longue durée une activité « accessoire » de l'EBE, ce qui est difficilement conciliable avec la philosophie de l'expérience TZCLD.

#### *d) Financement*

Tout d'abord, il faut souligner que l'entière du cadre légal et réglementaire décrit ci-dessus n'est pas encore en vigueur. Les règles relatives au dispositif d'emploi d'insertion en économie sociale n'entreront en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2021<sup>219</sup>. Néanmoins, nous comprenons que l'expérience TZCLD sera implantée à Bruxelles en 2021. Pour cette raison nous ne décrivons que le droit applicable à partir de cette date.

<sup>218</sup> Arrêté du 19 mai 2019 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au mandat et compensation des entreprises sociales d'insertion, art 4, §2.

<sup>219</sup> Arrêté du 19 mai 2019 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au mandat et compensation des entreprises sociales d'insertion, art 15 et arrêté du 16 mai 2019 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au dispositif d'emploi d'insertion en économie sociale, art. 19.



Une entreprise mandatée peut bénéficier d'une compensation de service public destinée à couvrir le coût salarial pour le personnel d'accompagnement destiné à favoriser l'insertion du travailleur du public<sup>220</sup>.

Le montant de cette compensation est fixé par l'arrêté du 16 mai 2019 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au mandat et compensation des entreprises sociales d'insertion<sup>221</sup>.

Cet arrêté prévoit une compensation qui dépend du nombre de travailleurs du groupe cible engagés. Le tableau suivant résume les règles de calcul de cette compensation:

4 travailleurs	46.000 EUR
5 à 8 travailleurs	46.000 EUR + (8.625 EUR x [nombre de travailleurs – 4])
9 ou plus travailleurs	80.500 EUR + (5.750 euros x [nombre de travailleurs – 8])
Maximum absolu	218.500 EUR

L'arrêté précise également que la compensation ne peut couvrir l'ensemble du coût salarial des encadrants destinés à favoriser l'accompagnement du travailleur du public cible.

En outre, elle ne peut couvrir au maximum que 20 % des coûts de fonctionnement et pour autant que ceux-ci portent sur l'encadrement et la formation des travailleurs du public cible, à l'exclusion des frais inhérents au fonctionnement général de l'entreprise sociale mandatée.

Pour financer la charge salariale liée à l'occupation de travailleurs du public cible, l'entreprise mandatée peut bénéficier du dispositif d'emploi d'insertion en économie sociale prévu par l'ordonnance relative aux aides à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale.

Celui-ci prévoit deux types d'aides à l'emploi<sup>222</sup>:

- L'aide à l'emploi subventionné d'économie sociale de transition s'applique à l'emploi formatif pour lequel l'entreprise sociale mandatée assure la transition d'un demandeur d'emploi particulièrement éloigné du marché du travail vers le marché du travail à l'issue de son contrat. Il s'agit d'une prime d'un montant maximal de 33.000 euros par an et par travailleur du public cible occupé à temps plein. Elle est octroyée pour une durée maximale de deux ans.
- L'aide à emploi subventionné d'économie sociale d'insertion concerne les emplois qui visent à intégrer durablement au sein de l'entreprise sociale mandatée un demandeur d'emploi particulièrement éloigné du marché du travail. Il s'agit d'une prime d'un

---

<sup>220</sup> Ordonnance économie sociale, art. 16 et 17.

<sup>221</sup> Arrêté du 16 mai 2019 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au mandat et compensation des entreprises sociales d'insertion, art 11, §2.

<sup>222</sup> Arrêté du 16 mai 2019 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au dispositif d'emploi d'insertion en économie sociale, art. 2 et 3

montant maximal de 10.000 euros par an et par travailleur du public cible occupé à temps plein. Elle est octroyée pour une durée maximale de cinq ans.

Dans le cas de l'expérience TZCLD, c'est clairement la seconde aide à l'emploi qui s'appliquera, puisque le but de l'expérience est précisément d'intégrer durablement les PPDE au sein de l'EBE. Le montant de 10.000 EUR prévu est évidemment bien inférieur au coût salarial total d'un travailleur. Par ailleurs, la limitation dans le temps du financement à une durée maximum de cinq ans ne permet pas de garantir un emploi à durée indéterminée pour les PPDE engagés par l'EBE.

Enfin, le nombre d'emplois subventionnés ne peut être supérieur à 25 % du nombre d'emplois prévu dans le programme d'insertion pour lequel l'entreprise sociale est mandatée<sup>223</sup>.

#### **Réponse à la question 6**

Au vu de ce qui précède, il faut constater que le mécanisme de financement prévu dans le cadre d'un mandatement ne permet pas de couvrir l'ensemble des coûts qu'implique la mise en œuvre de l'expérience TZCLD. En effet, seuls les coûts salariaux du personnel d'encadrement pourraient éventuellement être totalement financés par le biais de la compensation de service public. Les frais de fonctionnement de l'EBE ne seraient couverts que pour un maximum de 20%. Les montants et la durée des aides à l'emploi ne permettent pas de couvrir le coût salarial d'un travailleur, chômeur de longue durée, engagé à durée indéterminée.

#### *e) Respect des règles relatives à la compensation d'un SIEG*

L'Ordonnance Economie Sociale et l'arrêté du 16 mai 2019 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au mandat et compensation des entreprises sociales d'insertion contiennent des règles précises pour s'assurer que la compensation de service public prévue dans le cadre d'un mandatement ne puisse être considérée comme une aide d'état incompatible avec le marché intérieur.

L'arrêté du 16 mai 2019 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au dispositif d'emploi d'insertion en économie sociale prévoit des dispositions similaires pour éviter que l'aide à l'emploi octroyée en vertu de ce dispositif puisse être considérée comme une aide d'état incompatible avec le marché intérieur.

Dans le présent mémorandum, nous ne décrivons pas ces règles. Nous relevons uniquement que, tant dans le mécanisme de mandatement que dans le dispositif d'insertion en économie sociale, le respect des exigences relatives à la compensation est assuré à deux niveaux.

---

<sup>223</sup>Arrêté du 16 mai 2019 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au dispositif d'emploi d'insertion en économie sociale, §1er, *in fine*.

Le cadre légal et réglementaire confirme que la mise en œuvre d'un programme d'insertion est un SIEG et contient des dispositions visant à s'assurer du respect des conditions relatives au financement d'un SIEG. Par exemple, les arrêtés applicables prévoient déjà des règles relativement précises en matière de calcul des montants octroyés, de contrôle des dépenses couvertes par la subvention, etc.

Par ailleurs, l'acte octroyant le mandat et la convention conclue avec l'entreprise mandatée dans le cadre du dispositif d'insertion en économie sociale doivent obligatoirement préciser certaines règles prévues par la réglementation pour les adapter au cas d'espèce et contenir l'ensemble des mentions prévues par l'article 4 de la décision du 20 décembre 2011.

#### **Réponse à la question 7**

Le mécanisme du mandatement en économie sociale permet de mettre en œuvre l'expérience TZCLD dans le respect de règles européennes relatives à la compensation des SIEG. En effet, le cadre légal et réglementaire prévoit les dispositions nécessaires à cet égard. Le mandat et la convention conclue dans le cadre du dispositif d'insertion en économie sociale doivent en outre obligatoirement préciser ces dispositions en fonction du cas d'espèce.

#### *f) Conclusion*

Le mandatement dans le cadre de l'économie sociale semble, à première vue, correspondre aux besoins de l'expérimentation TZCLD.

En effet, la mise en œuvre de l'expérimentation TZCLD pourrait faire l'objet d'un mandatement prévoyant la mise en œuvre de l'expérience sur un territoire précis, défini en fonction de critères pertinents dans le cadre de cette expérimentation. Celle-ci pourrait être conçue et mise en œuvre par un acteur local, à savoir une entreprise mandatée qui jouerait le rôle de l'EBE et emploierait les PPDE.

En revanche, le mandatement en économie sociale ne permet pas de faire intervenir un CLE afin de piloter l'expérimentation et s'écarte ainsi d'un trait caractéristique du projet TZCLD suivant lequel les activités à développer par l'EBE sont débattues au sein d'un comité représentatif du territoire (une dynamique territoriale et la détermination démocratique des besoins non rencontrés sur le territoire).

De plus, la philosophie de cet outil diffère radicalement de celle qui sous-tend le projet TZCLD. Dans le cadre du mandatement, les demandeurs d'emplois sont intégrés dans le projet économique d'une entreprise existante alors que dans le cadre du projet TZCLD, une entreprise dont la seule activité est d'occuper des PPDE crée des emplois « sur mesure » pour chacun d'entre eux en vue de répondre à des besoins non satisfaits du territoire. Le principe de non-sélectivité qui constitue l'ADN du projet TZCLD ne peut donc pas être respecté dans le cadre d'un mandatement en économie sociale.

Par ailleurs, le mécanisme de financement prévu dans le cadre d'un mandatement ne permet pas de couvrir l'ensemble des coûts qu'implique la mise en œuvre de l'expérience TZCLD.

Sur la base de ce qui précède, nous considérons que le mandatement en économie sociale n'est pas un outil adapté pour la mise en œuvre du projet TZCLD.

Cette conclusion n'implique évidemment pas que les acteurs de l'économie sociale ne devraient pas être associés à l'expérimentation TZCLD. Ces derniers ont évidemment une solide expérience en matière d'insertion professionnelle de chômeurs éloignés du marché de l'emploi et connaissent la situation économique des territoires sur lesquels ils opèrent. Dès lors, ces acteurs devraient être sollicités dans le cadre de l'expérimentation TZCLD, notamment dans lors de la composition des CLE.

## 4.2. Adopter une nouvelle base juridique

Si l'option de s'appuyer sur un outil existant n'était pas retenue pour instituer une subvention mettant en œuvre l'expérience TZCLD, l'adoption d'une nouvelle base juridique s'imposerait. Pour ce faire, deux types, de normes pourraient être adoptées : soit une ordonnance de la Région Bruxelles-Capitale (4.2.1.), soit un arrêté du gouvernement de la Région (4.2.2.).

### 4.2.1. Ordonnance

L'importation du dispositif TZCLD à Bruxelles pourrait faire l'objet d'une ordonnance de la Région Bruxelles-Capitale. Concrètement, deux options sont, à cet égard, envisageables: soit l'insertion d'une disposition spéciale dans l'ordonnance budgétaire bruxelloise, soit l'adoption d'une ordonnance organique consacrée 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 l'ordonnance budgétaire elle-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 une ordonnance organique. Ces conditions d'octroi pourraient être précisées dans un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale<sup>224</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>225</sup>. Le maintien du subventionnement ne serait donc pas garanti.

---

<sup>224</sup> S. BEN MESSAOUD, PH. BOUVIEZ, L. GALLEZ, N. VAN DER MAREN, « Le régime d'institutionnalisation de la subvention », in *Les Subventions*, RENDERS, D. (dir.), Bruylant, 2011, p. 189.

<sup>225</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.

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>226</sup>. Dans la pratique, malgré ces critiques, le recours à une disposition spéciale dans l'ordonnance budgétaire reste assez courant.

La seconde option consiste à mettre en place la subvention après l'adoption d'une ordonnance organique dans laquelle 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 l'ordonnance votée, l'expérience peut s'étendre sur la durée prévue par l'ordonnance. Elle garantit par ailleurs la sécurité juridique puisque, dans le respect de ce que recommande le Conseil d'Etat, on trouverait dans l'ordonnance l'objet de la subvention, les critères permettant d'identifier les bénéficiaires, les modalités de calcul, les règles essentielles d'octroi<sup>227</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 de Bruxelles-Capitale de sorte qu'en principe, toutes les acteurs intéressés pourraient, dans le respect de ces conditions, prétendre au bénéfice de la subvention. Dans cette perspective, l'ordonnance organique ne paraît pas adaptée à l'expérimentation tant qu'elle se focalise sur quelques territoires locaux. Elle paraît plus adéquate pour une seconde étape qui, en cas de succès avéré de la première, viserait à une prolongation et à une extension du dispositif.

Le tableau suivant résume les forces et les faiblesses de chacune des options envisagées :

	<b>Avantages</b>	<b>Inconvénients</b>
Ordonnance 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>
Ordonnance 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>

#### 4.2.2. Arrêté adopté sur la base de l'article 32 de l'ordonnance du 23 juin 2017

Au cours de la réunion du comité d'accompagnement du 7 janvier 2020, il nous a été demandé de vérifier dans quelle mesure un arrêté du gouvernement pourrait servir de base juridique pour l'implémentation du dispositif TZCLD. Plus spécifiquement, il nous a été demandé d'analyser si l'article 32 de l'ordonnance du 23 juin 2017 relative aux aides à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale (Ordonnance Aides à l'emploi) permettait au gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale d'intervenir dans l'institution et dans le financement du projet TZCLD.

<sup>226</sup> X. MINY, « Les « cavaliers budgétaires » sont-ils éphémères ? Une controverse qui perdure », *J.L.M.B.*, 2017, p. 110-117.

<sup>227</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.

Cette disposition prévoit ce qui suit : « En vue de promouvoir leur intégration sur le marché du travail, le Gouvernement peut octroyer, en fonction des caractéristiques propres du demandeur d'emploi, une prime à certaines catégories d'employeurs ou de demandeurs d'emploi inoccupés qui reprennent le travail. »

Selon l'exposé des motifs de l'ordonnance en question,

« cette disposition vise à permettre au Gouvernement, comme lorsque la matière des groupes-cibles était de la compétence de l'État fédéral, d'établir des primes spécifiques à certains employeurs ou demandeurs d'emploi en fonction de caractéristiques propres liées aux demandeurs d'emploi, notamment l'éloignement du marché de l'emploi, la durée d'inscription auprès d'Actiris ou encore la situation familiale particulière »<sup>228</sup>.

Il nous semble que l'habilitation conférée au gouvernement par l'article 32 de l'Ordonnance Aides à l'emploi ne permet pas de financer et encore moins d'encadrer la mise en œuvre du projet TZCLD à Bruxelles et ce pour trois raisons.

Tout d'abord, la prime ne peut concerner que des « demandeurs d'emploi ». Ce terme est défini comme suit par l'article 2 de l'Ordonnance Aides à l'emploi :

« la personne domiciliée en Région de Bruxelles-Capitale qui est inscrite en tant que demandeur d'emploi auprès d'Actiris et qui n'exerce aucune activité professionnelle ou équivalente »

Or, comme nous l'avons déjà précisé les (*infra*, 3.1.) le public visé par l'expérience TZCLD, les PPDE, ne se limite pas aux personnes inscrites en tant que demandeur d'emploi auprès d'Actiris. L'habilitation prévue à l'article 32 de l'Ordonnance Aides à l'emploi ne permet donc pas d'instituer une prime qui concerne l'ensemble du public cible de l'expérimentation.

Ensuite, l'article 32 de l'Ordonnance Aides à l'emploi ne permet pas l'octroi de primes à des acteurs locaux en vue de mettre sur pied d'un CLE, de déterminer les besoins non satisfaits au niveau du territoire et de constituer une EBE. Cette disposition ne permet que d'octroyer des primes à des employeurs, ce qui implique que seule l'EBE pourrait être financée sur cette base, à l'exclusion des acteurs locaux qui composent le CLE.

Par ailleurs, le fait que l'article 32 de l'Ordonnance Aides à l'emploi permette au gouvernement soit de déterminer les catégories d'employeurs qui bénéficieront d'une prime ne lui permet pas de confier des missions à ces employeurs (comme, en l'occurrence, la lutte contre la privation durable d'emploi), et encore moins de mettre à leur charge des obligations et des interdictions sans lien avec l'octroi de la prime (comme celle de collaborer avec le CLE pour l'identification des besoins du territoire).

Pour résumer les deux points qui précèdent, la possibilité pour le gouvernement d'octroyer des primes ne constitue pas une habilitation suffisante pour lui permettre de confier à des acteurs locaux la mission de mettre en œuvre l'expérience TZCLD, de financer

---

<sup>228</sup> Projet d'ordonnance relative aux aides à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale, Exposé des motifs, Doc. parl., Parl. Région Bruxelles-Capitale, n°A-516/1 (2016-2017), p. 15.

toutes les étapes de cette opération (y compris celles qui précèdent l'engagement de PPDE) et d'imposer des obligations aux différents intervenants<sup>229</sup>.

Enfin, et à titre surabondant, un arrêté pris sur la base de l'article 32 de l'ordonnance ne nous semble pas adapté pour mettre en place un dispositif d'expérimentation. En effet, un arrêté instaurant une prime sur cette base prendra la forme d'une disposition générale applicable à l'ensemble du territoire de la Région Bruxelles-Capitale. Une telle disposition ne semble pas convenir pour la mise en place d'une expérience qui, dans un premier temps, se développera sur un nombre de territoires restreint.

### 4.3. Conclusions : synthèse et recommandations

Dans la mise en œuvre du projet TZCLD en Région de Bruxelles-Capitale, il y a lieu de distinguer deux étapes. Lors de la première étape, le projet est mis en œuvre de façon expérimentale pour une durée limitée dans un nombre limité de territoires, dans le but d'éprouver son efficacité du projet (étape expérimentale). Lors de la seconde étape, en cas d'évaluation positive, le projet est étendu à un plus grand nombre de territoires et serait institué de façon durable (étape de généralisation)<sup>230</sup>.

Pour l'étape expérimentale, nous excluons le recours aux contrats de quartier durables et au mandatement. En effet, il a été démontré ci-dessus que ces outils ne permettent pas de faire écho à l'ensemble des caractéristiques de l'expérience TZCLD dans le cadre de sa mise en œuvre. Or, pour tester cette mesure disruptive, il convient de préserver l'ensemble des caractéristiques qui la distinguent des mesures classiques de mise à l'emploi.

Le recours à une ordonnance organique ne nous semble pas non plus pertinent pour cette étape. En effet, comme exposé ci-dessus, une telle ordonnance implique une lourdeur procédurale et présente un caractère général qui ne sont pas adaptés pour la mise en œuvre d'une expérience temporaire sur un nombre limité de territoires.

Dès lors, l'adoption d'une disposition spéciale dans l'ordonnance budgétaire ou la conclusion d'un contrat de partenariat peuvent être envisagées. L'adoption d'une disposition spéciale dans l'ordonnance budgétaire et la conclusion d'un partenariat ne nécessitent pas le

---

<sup>229</sup> Notons également que le Conseil d'Etat considère que l'ordonnance aides à l'emploi contient des délégations beaucoup trop larges au bénéfice de l'exécutif bruxellois. L'avis du Conseil d'Etat rappelle ce qui suit : « Il découle des avis rendus par le Conseil d'Etat que ce dernier estime qu'il ressort néanmoins de ces arrêts que pour définir « l'objet » d'un droit fondamental social, économique ou culturel à garantir, le législateur ne peut pas se contenter de confier simplement au Gouvernement le soin de déterminer la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel de ces droits. À la lumière de ce qui précède, les éléments essentiels du régime relatif à l'emploi des demandeurs d'emploi inoccupés devront être déterminés par le législateur régional bruxellois lui-même. » (Projet d'ordonnance relative aux aides à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale, Conseil d'Etat, avis 61.044/1 du 24 avril 2017, *Doc. parl.*, Parl. Région Bruxelles-Capitale, n°A-516/1 (2016-2017), p. 30 et 31.)

<sup>230</sup> Par le terme « généralisation », nous n'entendons évidemment pas indiquer que le projet TZCLD concernerait toute la Région Bruxelles-Capitale s'il venait à être pérennisé. Bien entendu, le projet TZCLD concernera toujours à des territoires spécifiques, sélectionnés sur la base de critères préétablis. Nous entendons par là que le projet serait appelé à être implémenté dans la durée, qu'il concernerait plus un nombre de territoires restreint et que ceux-ci seront sélectionnés sur la base de critères qui ne sont pas liés aux nécessités de l'expérimentation.

respect de lourdes procédures et permettent de mettre en œuvre l'expérience TZCLD toute en conservant ces caractéristiques. Ces outils offrent un encadrement juridique léger, mais adapté aux besoins d'une expérimentation.

Parmi ces deux outils, il nous semble que la conclusion d'un partenariat permet d'encadrer l'expérience de façon optimale. En effet, la convention qui formalise ce partenariat constitue un véhicule juridique idéal pour prévoir les droits et obligations réciproques d'Actiris et des partenaires. Reprendre des droits et des obligations dans une ordonnance budgétaire est possible, mais nécessitera la rédaction de dispositions complexes et peu compréhensibles.

En revanche, ces deux outils ne nous semblent pas adaptés pour étendre le projet TZCLD à d'autres territoires et l'instituer de façon durable, après évaluation (étape de généralisation).

En effet, comme expliqué ci-dessus, l'adoption d'une disposition spéciale dans l'ordonnance budgétaire présente des faiblesses au niveau de la sécurité juridique et du respect des garanties démocratiques.

Par ailleurs, si les partenariats peuvent être mobilisés par Actiris pour mettre en œuvre la politique régionale de l'emploi, voire pour mener des expériences, ils ne peuvent être mobilisés pour développer des politiques générales à l'égard des chômeurs. En effet, Actiris n'est habilité à conclure des conventions de partenariat que « pour exécuter ses missions ». Or, Actiris est chargé par l'ordonnance Actiris de « mettre en œuvre la politique régionale de l'emploi et d'assurer le bon fonctionnement du marché de l'emploi en Bruxelles-Capitale ». Si Actiris mobilisait l'outil de partenariat pour mettre en œuvre le projet TZCLD de façon durable dans une partie significative de la Région Bruxelles-Capitale, il ne s'agirait pas de mettre en œuvre la politique régionale de l'emploi mais de *définir* cette politique. Or, ce n'est pas à Actiris qu'il appartient de définir en toute autonomie la politique régionale de l'emploi à Bruxelles.

Si le recours à l'outil partenariats est très pertinent pour la mise en œuvre d'une expérience, nous recommandons dès lors l'adoption d'une nouvelle ordonnance organique en vue d'une éventuelle généralisation du dispositif. Une fois l'expérience menée, le parlement pourra se prononcer sur l'opportunité de l'instituer de façon durable suite à des débats démocratiques basés sur les évaluations scientifiques de l'expérience. L'ordonnance organique permettra de préserver la sécurité juridique de toutes les personnes et acteurs intéressés par le projet.



## 4. Conclusions générales

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 la privation durable d'emploi.

La première question que nous avons résolue concerne la compétence de la Région Bruxelles-Capitale pour importer l'expérience TZCLD. Notre étude confirme qu'elle est compétente pour instituer et financer le dispositif. Un accord de coopération avec l'échelon fédéral est théoriquement possible, mais cette option impliquera de nombreuses difficultés (détermination d'une compétence fédérale, approbation par les parlements de chaque entité politique concernée, etc.). A notre sens, une telle option ne pourra être envisagée que si l'expérience est menée dans les différentes régions du pays.

Nous avons ensuite analysé la manière dont l'expérience TZCLD s'articule avec le cadre juridique existant, tant au niveau européen qu'au niveau de la Région Bruxelles-Capitale.

Pour rencontrer les exigences du droit européen en matière d'aides d'Etat, l'étude a proposé que la subvention 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 et d'une privation d'emploi pendant un période minimale, l'étude a conclu qu'une condition de résidence ne posait pas de difficulté au regard du droit européen mais a recommandé que, pour vérifier si la période privation d'emploi minimale était atteinte, les périodes de privation d'emploi intervenues dans d'autres Etats membres de l'Union européenne soient prises en compte.

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.

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 PPDE au sein de l'EBE. L'étude a ainsi recommandé la conclusion d'un protocole de collaboration entre Actiris et l'EBE, dont elle détaille le contenu.

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.

Enfin, nous avons étudié les différents outils susceptibles d'être mobilisés par la Région Bruxelles-Capitale pour instituer et financer l'expérience TZCLD.

A cette fin, nous avons suggéré un scénario en deux temps :

- au stade de l'expérimentation, nous conseillons de passer par un partenariat avec Actiris ou par une disposition spéciale d'une ordonnance budgétaire pour encadrer l'opération;
- au stade de la généralisation du dispositif (en cas d'évaluation positive de l'expérience), nous conseillons à la Région Bruxelles-Capitale d'adopter une ordonnance organique spécifique afin d'instituer le projet de façon durable.

## 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., GALLEZ, L., VAN DER MAREN, N., « Le régime d'institutionnalisation de la subvention », in *Les Subventions*, RENDERS, D. (dir.), Bruylant, 2011.

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.

COMITE SCIENTIFIQUE en collab. avec DARES (direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques – France), *Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Rapport intermédiaire du comité scientifique*, Paris, 2019, <https://dares.travailemploi.gouv.fr>.

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.

DONY, M., *Aides d'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2019.

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 @analyses du CRISP en ligne*, 20 novembre 2018, [www.crisp.be](http://www.crisp.be).

FETCLD (Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée), *Expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée. Bilan intermédiaire 2018*, <http://etclld.fr/documents/>.

FETCLD (Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée), *Expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée. Bilan intermédiaire 2019*, <http://etclld.fr/documents/>.

FETCLD (Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée), *Rapport d'analyse 2019*, <http://etclld.fr/documents/>.

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>.

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.

INSPECTION GENERALE DES FINANCES en collab. avec DARES (direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques – France), *Evaluation économique de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée*, Paris, 2019, <http://www.igf.finances.gouv.fr/cms/sites/igf/accueil/rapports-publics.html>.

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., « Zéro 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

Sommaire .....	3
Introduction.....	5
1. Décrire l'expérience TZCLD .....	8
1.1. La caractérisation de l'expérience TZCLD.....	8
1.2. L'opérationnalisation juridique de l'expérience en France.....	11
1.3. Conclusions intermédiaires .....	14
2. Identifier le niveau de pouvoir compétent .....	15
2.1. Rappel des règles générales de répartition des compétences dans l'Etat fédéral belge 15	
2.2. La compétence de la Région Bruxelles-Capitale.....	16
2.3. L'institutionnalisation d'un dispositif commun de lutte contre le chômage de longue durée 18	
2.4. Conclusions : synthèse et recommandation .....	21
3. Vérifier la conformité de l'expérience TZCLD avec le cadre juridique belge et européen 22	
3.1. Précision terminologique : la notion de « personne privée durablement d'emploi » 22	
3.2. Les exigences posées par le droit de l'Union européenne.....	23
3.2.1. Les subventions et les aides d'Etat : l'obligation de notification à la Commission européenne et les possibilités d'exemption .....	23
a) La définition de l'aide d'Etat et l'obligation de notification à la Commission européenne .....	24
i. Principes .....	24
ii. Application.....	25
b) Les règlements prévoyant une dispense de notification .....	26
c) La décision du 20 décembre 2011 de la Commission européenne .....	27
i. Principes .....	27
ii. Application.....	29
d) Conclusions : synthèse et recommandation .....	30
3.2.2. La condition de résidence et la liberté de circulation.....	31
a) Principes .....	31
b) Application .....	32
c) Conclusions : synthèse et recommandation .....	33
3.3. Le droit constitutionnel belge et le principe d'égalité des citoyens devant la loi.....	34

3.4.	Le droit belge de l'assurance chômage et des obligations de disponibilité pour le marché du travail .....	36
3.4.1.	Le cadre institutionnel et réglementaire : le caractère involontaire du chômage et le contrôle de la disponibilité active et passive des chômeurs.....	36
a)	Le caractère involontaire du chômage : notions de base .....	36
b)	La répartition de compétences entre l'échelon fédéral et l'échelon régional ..	38
c)	La mise en œuvre du cadre normatif fédéral par la Région de Bruxelles-Capitale : contrôle et décisions de sanction en matière de disponibilité .....	39
i.	Le contrôle de la disponibilité passive.....	39
ii.	Le contrôle de la disponibilité active.....	40
	Principes de base et dispenses.....	40
	Le déroulement de la procédure de contrôle .....	41
3.4.2.	La sécurisation du caractère volontaire de la participation des PPDE à l'expérience TZCLD aux différents stades de la relation de travail avec l'EBE .....	45
a)	La phase de prise de contact et d'élaboration d'un projet de contrat de travail	45
b)	La phase de la relation de travail .....	48
c)	La fin du contrat de travail .....	49
3.4.3.	Conclusions : synthèse et recommandations .....	50
3.5.	Le droit belge des sociétés et des associations et le statut de l'EBE .....	52
3.5.1.	La société coopérative agréée comme entreprise sociale .....	52
a)	La définition de la société coopérative .....	52
b)	Les modalités de constitution de la société coopérative.....	54
c)	La coopérative agréée et l'agrément comme entreprise sociale.....	54
3.5.2.	L'association sans but lucratif .....	56
3.5.3.	Conclusions : synthèse et recommandations .....	57
4.	Choisir une base légale pour l'institution et le financement d'une expérience TZCLD à Bruxelles .....	58
4.1.	Opter pour une base légale existante .....	58
4.1.1.	Méthodologie et structure de l'analyse.....	58
4.1.2.	Contrats de quartier durable .....	61
a)	Objet.....	61
b)	Détermination du public cible et du territoire.....	62
c)	Processus de sélection des territoires et acteurs impliqués dans le projet.....	63
d)	Financement.....	66
e)	Respect des règles relatives à la compensation d'un SIEG .....	66
f)	Conclusion .....	67



4.1.3.	Arrêté Partenariats .....	68
a)	Objet.....	68
b)	Détermination du public cible et du territoire.....	71
c)	Processus de sélection des territoires et acteurs impliqués dans le projet.....	71
d)	Financement.....	74
e)	Respect des règles relatives à la compensation d'un service public .....	74
f)	Conclusion.....	75
4.1.4.	Ordonnance Economie Sociale .....	75
a)	Objet.....	76
b)	Public cible.....	76
c)	Processus de sélection des territoires et acteurs impliqués dans le projet.....	78
d)	Financement.....	80
e)	Respect des règles relatives à la compensation d'un SIEG .....	82
f)	Conclusion.....	83
4.2.	Adopter une nouvelle base juridique .....	84
4.2.1.	Ordonnance .....	84
4.2.2.	Arrêté adopté sur la base de l'article 32 de l'ordonnance du 23 juin 2017 .....	85
4.3.	Conclusions : synthèse et recommandations.....	87
4.	Conclusions générales.....	89
	Bibliographie .....	91
	Table des matières .....	95