



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Projet de loi 5144

Projet de loi contribuant au rétablissement du plein emploi et complétant:  
1. le livre V du Code du Travail par un Titre IX nouveau  
2. l'article 631-2 du Code du Travail

Date de dépôt : 20-05-2003

Date de l'avis du Conseil d'État : 15-11-2005

## Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
26-01-2009	Résumé du dossier	Résumé	<u>4</u>
20-05-2003	Déposé	5144/00	<u>7</u>
07-11-2003	Avis de la Chambre de Travail (7.11.2003)	5144/01	<u>63</u>
03-12-2003	Avis de la Chambre des Employés privés (3.12.2003)	5144/02	<u>70</u>
27-01-2004	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (27.1.2004)	5144/03	<u>75</u>
20-02-2004	Amendement gouvernemental 1) Exposé des motifs 2) Texte de l'amendement 3) Commentaire de l'article	5144/04	<u>82</u>
19-03-2004	Avis de la Chambre des Métiers relatif à l'amendement gouvernemental (19.3.2004)	5144/05	<u>85</u>
23-03-2004	Avis de la Chambre de Commerce relatif à l'amendement gouvernemental (23.3.2004)	5144/07	<u>108</u>
25-03-2004	Avis de la Chambre des Employés privés relatif à l'amendement gouvernemental (25.3.2004)	5144/06	<u>117</u>
05-04-2004	Avis de la Chambre d'Agriculture relatif à l'amendement gouvernemental - Dépêche du Président de la Chambre d'Agriculture au Ministre du Travail et de l'Emploi (5.4.2004)	5144/08	<u>120</u>
15-11-2005	Avis du Conseil d'Etat (15.11.2005)	5144/09	<u>123</u>
13-06-2006	2ème serie d'amendements gouvernementaux 1) Dépêche de la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (13.6.2006) 2) Exposé des motifs 3) Texte [...]	5144/10	<u>138</u>
28-09-2006	Avis de la Chambre des Employés Privés (28.9.2006)	5144/11	<u>163</u>
27-10-2006	Avis complémentaire de la Chambre de Travail (27.10.2006)	5144/12	<u>176</u>
20-03-2007	Avis complémentaire du Conseil d'Etat (20.3.2007)	5144/13	<u>183</u>
12-02-2008	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission du Travail et de l'Emploi	5144/14	<u>190</u>
17-06-2008	Deuxième Avis complémentaire du Conseil d'Etat (17.6.2008)	5144/15	<u>213</u>
10-11-2008	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission du Travail et de l'Emploi	5144/16	<u>220</u>
25-11-2008	Troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat (25.11.2008)	5144/17	<u>229</u>
13-01-2009	Rapport de commission(s) : Commission du Travail et de l'Emploi Rapporteur(s) : Monsieur Aly Kaes	5144/18	<u>232</u>
03-02-2009	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (03-02-2009)	5144/19	<u>263</u>

Date	Description	Nom du document	Page
	Evacué par dispense du second vote (03-02-2009)		
10-03-2009	Publié au Mémorial A n°41 en page 568	5144	<u>266</u>

# Résumé

## Projet de loi 5144

### **contribuant au rétablissement du plein emploi et complétant :**

- 1. le livre V du Code du Travail par un Titre IX nouveau**
- 2. l'article 631-2 du Code du Travail**

Le projet de loi a pour objet de créer un cadre légal et financier pour les diverses mesures de lutte contre le chômage. Il entend plus particulièrement réglementer l'intervention de l'Etat dans l'organisation et le financement d'initiatives prises par les employeurs en matière de lutte pour l'intégration des demandeurs d'emploi difficiles à insérer ou réinsérer sur le marché du travail, et ce indépendamment de la situation conjoncturelle.

Les avantages financiers accordés en vertu du projet de loi bénéficient à tous les employeurs dans les conditions et sous les réserves prévues. Les employeurs doivent pour voir subventionner leurs activités en matière d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement en matière socio-économique obtenir un agrément ministériel et conclure avec le ministre ayant l'emploi dans ses attributions une convention de coopération. Cette convention mentionne entre autres les prestations à fournir par l'employeur à l'égard des bénéficiaires et plus particulièrement les mesures d'encadrement prévues, la participation financière maximale du Fonds pour l'emploi - les activités concernées étant subventionnées à partir des crédits en provenance de ce fonds - , les modalités de gestion des dossiers afin de permettre un suivi et une évaluation socioprofessionnels qualitatifs des bénéficiaires ou encore les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possèdent l'Etat en relation avec les obligations du bénéficiaire.

Le projet de loi prévoit encore que les indemnités versées au bénéficiaire d'un contrat d'appui-emploi respectivement d'un contrat d'initiation à l'emploi sont remboursés par le Fonds de l'emploi. Un taux de remboursement dérogatoire de 85% de l'indemnité touchée par le bénéficiaire d'un stage d'insertion professionnelle est prévu.

Il est prévu qu'un parcours d'insertion individuel du bénéficiaire soit établi au cours des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement au cours des activités socio-économiques.

Le projet de loi détermine les conditions du soutien financier de l'Etat. Tout comme dans le cadre du projet de loi initial, la subvention étatique des différentes activités est subordonnée à l'obtention d'un agrément ministériel soumise, quant à elle, à certaines conditions dont celle d'avoir répondu à l'ensemble des exigences légales en matière de législation sur les sociétés et associations ou encore de garantir que les activités agréées seront accessibles au bénéficiaires indépendamment de toutes considérations d'ordre idéologique, philosophique ou encore religieux.

Afin de permettre à l'employeur de prétendre aux bénéfices du soutien financier, le projet de loi prévoit la conclusion d'un contrat de coopération entre l'Etat et l'employeur. Le texte du projet de loi sous examen dispose plus précisément que « (...) le ministre ayant dans ses attributions l'emploi a le pouvoir discrétionnaire de conclure avec lui une convention de coopération (...). »

Cette convention mentionne entre autres les prestations à fournir par l'employeur à l'égard des bénéficiaires et plus particulièrement les mesures d'encadrement prévues, la participation maximale du Fonds pour l'emploi, les modalités de prise en charge et d'éligibilité des frais par le même fonds, les modalités de coopération entre les parties contractantes ou encore les formes et délais relatifs à sa résiliation.

Le projet de loi définit également les dépenses résultant d'activités socio-économiques ou détermine encore les modalités du soutien financier. Ainsi p.ex., l'employeur est tenu, sous peine de remboursement des subventions perçues, de tenir une comptabilité analytique et de communiquer au ministre ayant l'emploi dans ses attributions le bilan et comptes de profits et pertes détaillés dans lesquels les amortissements nécessaires doivent avoir été faits. Les communes ainsi que les syndicats de communes et les établissements publics sont exclus de cette exigence. L'employeur doit également présenter un décompte annuel au ministre compétent dont la forme et le contenu sont déterminés par la convention de coopération.

Le projet de loi prévoit également des dispositions transitoires. Ainsi, en ce qui concerne l'agrément ministériel, il retient que les employeurs, qui exercent leur activité depuis plus de trois ans et qui ne remplissent pas à la date de l'entrée en vigueur du présent titre les conditions pour obtenir l'agrément, disposent d'un délai ne pouvant excéder trois ans pour se conformer aux dispositions en question. Ils bénéficient d'un agrément provisoire pendant ce délai.

5144/00

N° 5144

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

**PROJET DE LOI**

relative à la lutte contre le chômage social

\* \* \*

*(Dépôt: le 20.5.2003)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (19.5.2003) .....	1
2) Exposé des motifs.....	2
3) Texte du projet de loi .....	11
4) Commentaire des articles .....	23
5) Fiche d'impact financière.....	52

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Monsieur le Ministre François Biltgen, Ministre du Travail et de l'Emploi, et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

*Article unique.* – Monsieur le Ministre François Biltgen, Ministre du Travail et de l'Emploi, est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le *projet de loi relative à la lutte contre le chômage social*.

Palais de Luxembourg, le 19 mai 2003

*Le Ministre du Travail  
et de l'Emploi,*

François BILTGEN

HENRI

\*



## EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi tend à doter les initiatives dites initiatives sociales en faveur de l'emploi d'un cadre légal, dans le but

- de leur donner une assise définitive;
- d'en accroître l'efficacité sur le marché de l'emploi par la coordination de leur développement;
- d'en renforcer l'efficacité sociale;
- d'en élargir le champ d'application aux entreprises du secteur concurrentiel, et
- d'en augmenter la transparence financière.

Malgré leur diversité, les initiatives actuellement en place ont comme but commun la prise en charge de personnes éloignées du marché du travail, d'améliorer l'employabilité par la formation et par le travail ainsi que la gestion de structures adaptées aux besoins spécifiques de la population cible en question.

En vue notamment du respect des compétences ministérielles respectives, le présent projet ne traite que du volet de l'intégration respectivement de la réintégration des personnes par le travail tout en sachant que les instances compétentes le complèteront, pour autant que nécessaire, par des mesures de formation, de formation professionnelle voire de formation professionnelle continue.

\*

### 1. HISTORIQUE DES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI AU LUXEMBOURG

La politique luxembourgeoise en matière de maintien de l'emploi et de lutte contre le chômage est caractérisée par une panoplie d'instruments ponctuels qui retracent l'évolution dans l'approche tant politique que philosophique vis-à-vis de la problématique du chômage: alors que dans les années 1970 il y avait lieu de combattre les effets du chômage économique, le souci principal des années 1980 était de consolider l'emploi respectivement d'activer des personnes exclues du marché du travail.

Le Luxembourg a connu sa première grande crise économique structurelle d'après-guerre, marquée notamment par l'apparition du phénomène du chômage, au milieu des années 1970. Face à une crise sidérurgique à l'échelle mondiale, il s'agissait de *prévenir des licenciements pour causes conjoncturelles* et de maintenir un niveau satisfaisant de l'emploi en période de récession économique à caractère général.

Les gouvernements successifs ont axé leur politique de maintien des emplois sur une intervention substantielle des deniers publics dans des secteurs à risque en jouant ainsi un rôle de régulateur social d'effets prioritairement économiques. Ainsi la loi du 26 juillet 1975 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir les licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi constitue-t-elle un des premiers piliers dans une longue série de lois tournant plus spécifiquement autour du plein emploi au Grand-Duché de Luxembourg.

En même temps, la loi en question autorisait le Gouvernement à définir des *travaux extraordinaires d'intérêt général* tendant à assurer l'emploi productif de main-d'œuvre rendue disponible.

L'instauration d'un fonds de chômage par la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet a répondu aux préoccupations exprimées par le Conseil économique et social concluant que la mise en œuvre d'un régime basé sur la solidarité nationale au sens le plus large du terme, impliquant nécessairement la responsabilité conjointe, non seulement des pouvoirs publics (Etat et communes) et des partenaires sociaux, mais de tous les contribuables, constituerait à son sentiment l'unique approche valable pour atteindre l'objectif recherché qu'était celui de combattre le chômage.

Le fonds pour l'emploi intervient, outre les deux mesures citées ci-avant, dans le financement de toute une série d'instruments mis en place au fil des années pour *favoriser l'insertion respectivement la réinsertion sur le marché du travail*. A titre d'exemple il y a lieu de citer:

- garantie des créances de rémunération et d'indemnité en cas de faillite de l'employeur;
- les aides temporaires au réemploi de travailleurs licenciés respectivement menacés de perdre leur emploi;

- les aides forfaitaires à la mobilité géographique;
- les aides à l'embauche de chômeurs indemnisés de longue durée et des demandeurs d'emploi inscrits à l'Administration de l'Emploi (ADEM) et particulièrement difficiles à placer;
- les aides à l'embauche de chômeurs âgés;
- les aides à la création d'emplois d'utilité socio-économique;
- les aides à la création d'entreprises par les chômeurs indemnisés;
- les aides en faveur de l'affectation des demandeurs d'emploi sans emploi inscrits à l'ADEM à des tâches déclarées d'utilité publique ou à des expériences de travail;
- les indemnités compensatoires de rémunération pour intempéries;
- la participation aux indemnités touchées par les bénéficiaires de contrats d'auxiliaire temporaire, de stages d'insertion et de réinsertion.

Vers la fin des années 1970, le législateur s'est attaqué pour la première fois aux *causes du chômage liées aux personnes* et non pas aux structures respectivement aux systèmes.

La loi du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi prévoit en effet, outre la mise en place formelle du tripartisme au Luxembourg par l'institution du comité de coordination tripartite, pour la première fois, l'organisation de *cours d'initiation et d'orientation professionnelles* à l'attention des jeunes ainsi que des *cours de rééducation professionnelle ou de formation complémentaire* à l'attention des travailleurs menacés de perdre leur emploi.

Au début des années 80, face à une croissance du nombre de chômeurs âgés de moins de 25 ans, priorité était accordée à des mesures destinées à favoriser l'insertion des jeunes dans la vie active. C'est ainsi que la loi du 19 décembre 1983 sur le budget de l'Etat 1984 introduit les premiers stages de préparation en entreprise comprenant des périodes alternées de formation pratique et de formation théorique à l'attention des demandeurs d'emploi n'ayant pas dépassé l'âge de 25 ans accomplis.

Il est en outre créé une *aide à la création d'emplois socio-économique* qui avait pour objectif de faciliter le développement de projets de création d'emplois durables, de services et d'activités qui ne sont pas encore pris en charge ni par les services publics, ni par les entreprises.

Cette initiative était déjà très proche des idées discutées et développées entre-temps dans le domaine appelé „économie solidaire“.

C'est pourquoi, il est intéressant de se rappeler les conditions fixées à ces emplois d'utilité socio-économique:

- ne pas compromettre la rentabilité d'entreprises existantes ne bénéficiant pas de l'aide accordée;
- réserver les emplois aux personnes menacées de perdre leur emploi ou aux demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM et n'ayant pas dépassé l'âge de 25 ans accomplis; (à concevoir sur l'arrière-fonds structurel du chômage des jeunes)
- présenter un caractère permanent et durable;
- garantir le financement de l'emploi créé à l'expiration d'un délai d'un an à partir de l'octroi de l'aide;
- justifier de l'observation des règles légales, réglementaires, administratives et conventionnelles régissant la protection des salariés dans l'exercice de leur profession.

Au début des années 90, face à une remontée du *chômage de longue durée* respectivement face aux difficultés rencontrées par les personnes plus âgées en matière d'insertion sur le marché du travail, la loi modifiée du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi met en place une série de mesures tendant à favoriser l'engagement de *chômeurs âgés* indemnisés ou non à condition qu'ils soient inscrits auprès de l'ADEM depuis un certain délai.

La loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998 crée un cadre légal pour le financement par le Fonds pour l'emploi de „l'exploitation des possibilités offertes par la *création d'emplois à l'échelon local, dans l'économie sociale et dans les nouvelles activités* liées aux besoins non encore satisfaits par le marché notamment dans les domaines de la rénovation urbaine, de l'environnement, de l'exploitation touristique, de l'encadrement des jeunes et de l'aide familiale de proximité“.

Cette dernière loi est déjà fortement influencée par la stratégie européenne en faveur de l'emploi et plus particulièrement par le processus de Luxembourg, qui oblige les Etats membres de l'Union euro-

péenne à présenter annuellement un plan d'action national en faveur de l'emploi, dans lequel ils doivent rendre compte de leurs efforts entrepris en vue de transposer les lignes directrices pour l'emploi arrêtées par le Conseil européen.

Ainsi, depuis 1997, la politique de l'emploi au Luxembourg a fait l'objet d'une activation accrue avec comme objectif premier d'offrir un nouveau départ aux jeunes avant qu'ils n'atteignent trois mois d'inscription auprès de l'ADEM et aux chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent six mois d'inscription.

\*

## 2. D'UN CHOMAGE ECONOMIQUE VERS UN CHOMAGE SOCIAL

L'évolution des mesures en faveur de l'emploi reprise en résumé ci-avant reflète le changement des objectifs et des priorités fixés en matière de politique de l'emploi au cours des décennies.

Dans les années 1970 et 1980, il s'agissait avant tout d'arrêter l'hémorragie causée par la réduction des emplois disponibles et de prendre en charge ceux ayant perdu leur emploi sur un arrière-fond de crise économique. Les débats politiques portaient surtout sur le danger imminent de remontée du chômage qu'il fallait éviter à tout prix.

Depuis 1985, malgré certaines crises économiques conjoncturelles et structurelles, l'emploi au Luxembourg est caractérisé par une croissance quasiment ininterrompue. Des taux de progression records oscillant entre 4 et 5% ont été enregistrés durant la deuxième moitié des années 1980.

La tendance de faible croissance économique des années 1990 à 1992 n'a eu qu'une influence toute relative sur l'évolution de l'emploi et la main-d'œuvre a continué à se développer sur sa trajectoire ascendante avec des taux d'accroissement de l'ordre de 1,8 à 3%.

Au cours du deuxième semestre de 1997, on retient une nette accélération de la croissance de l'emploi salarié intérieur (+3,4%). Entre 1997 et 1999, en raison de la très forte hausse de la production, l'emploi a crû de 4,2% en moyenne par an. En l'absence de réserves d'emplois nationales, la situation, théoriquement tendue, du marché du travail se trouve débloquée par, d'un côté, une immigration de nature „économique“ au Luxembourg, et, de l'autre, un réservoir de main-d'œuvre dans la région frontalière.

Pendant les années 2000 et 2001, la création nette d'emplois a oscillé autour des 5%.

Parallèlement, sur les années considérées, le taux de chômage tournait autour des 3% atteignant ainsi un niveau largement en deçà de ce que les économistes appellent en général le „plein-emploi“ (4%).

On ne peut cependant pas affirmer que le chômage luxembourgeois soit devenu incompressible: le chômage d'aujourd'hui réside largement dans une inadéquation des demandes d'emploi avec les offres d'emploi. La non-qualification est devenue le facteur d'exclusion le plus grave et risque d'être accentué encore, notamment avec le développement de la société de l'information.

Vient s'y ajouter la situation atypique du marché du travail luxembourgeois, où les chômeurs se voient confrontés en temps normaux à une forte concurrence de la part des régions frontalières, à la fois en termes quantitatifs que du point de vue des qualifications et des revendications salariales: ainsi, 75% des emplois nouvellement créés au cours des dernières années sont pris par des frontaliers.

En fin de compte, il y a lieu de relever particulièrement que sur l'arrière-fond de la basse conjoncture actuelle et de l'avènement de catégories de chômeurs atypiques pour le Luxembourg, tels les chômeurs intellectuels, le chômage résiduel risque d'augmenter encore de manière substantielle par rapport aux années précédentes. Le chômage résiduel est plutôt de nature sociale et la lutte contre ce phénomène ne peut que passer par une prise en charge individuelle des catégories de chômeurs difficiles à placer dont il s'agit d'augmenter au maximum l'employabilité. C'est en effet par l'emploi que l'on peut le mieux prévenir le risque de pauvreté pour autant que l'emploi apporte un revenu suffisant et des perspectives concrètes d'évolution personnelle et de carrière.

Il s'agit donc de prendre en charge le plus tôt possible les personnes éprouvant des difficultés particulières à trouver, respectivement retrouver, un emploi pour des raisons a priori autres qu'économiques.

C'est pourquoi il s'avère que, depuis quelques années, l'approche de ADEM est basée sur une identification précoce des besoins et un accompagnement individualisé des chômeurs, moyennant notamment une augmentation du personnel hautement qualifié dans le domaine sociopsychosociologique de l'Administration de l'emploi.

Dans le premier plan d'action national en faveur de l'emploi de 1998, en réponse aux lignes directrices 1 et 2 qui demandent aux Etats membres de l'Union européenne

„d'offrir un nouveau départ à tout *jeune* avant qu'il n'atteigne six mois de chômage, sous forme de formation, de reconversion, d'expérience professionnelle, d'emploi ou de toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle; et

d'offrir également un nouveau départ aux *chômeurs adultes* avant qu'ils n'atteignent douze mois de chômage, par un des moyens précités ou, plus généralement, par un accompagnement individuel d'orientation professionnelle“,

le Luxembourg s'est engagé à ce que *les jeunes inscrits au chômage depuis trois mois feront l'objet d'une des mesures prévues par les lignes directrices en vue de leur intégration ou réintégration dans la vie professionnelle. Il en sera de même pour les chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent une période d'inscription de six mois.*

Une étape importante en matière d'insertion des demandeurs d'emploi fut en 2001 la création du Service d'Accompagnement Personnalisé des demandeurs d'emploi (SAPDE) auprès de l'ADEM. L'approche de ce nouveau service est centrée sur des objectifs du pouvoir d'agir (empowerment) du demandeur d'emploi.

Afin de pouvoir atteindre ces buts, le SAPDE dispose d'une structure précise pour formaliser ses interventions auprès des demandeurs d'emploi: cette architecture est le PEC (plan d'encadrement psychosocial individualisé des demandeurs d'emploi). Un projet d'action est élaboré après un entretien avec le candidat, entretien qui permet d'analyser la situation et d'identifier les atouts et compétences du demandeur d'emploi. En fonction de son profil et des données du marché du travail, le demandeur d'emploi définit ensemble avec le conseiller de l'ADEM un projet professionnel et les actions à mettre en œuvre pour le faire aboutir.

Plusieurs types de mesures peuvent être proposées aux demandeurs d'emploi, à savoir

- mesures actives qui procurent dans l'immédiat du travail au demandeur, comme c'est notamment le cas pour les mesures jeunes, mesures spéciales, stages de réinsertion professionnelle, et les mises au travail;
- mesures de formation en collaboration avec le Service de la Formation professionnelle du Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports;
- ateliers et notamment ateliers de recrutement, ateliers „Fraën op der Sich no enger Aarbecht“, ateliers de stratégies de recherche d'emploi;
- mesures d'appui-emploi visant à donner des conseils ponctuels au demandeur d'emploi;
- accompagnement personnalisé tendant à suivre le demandeur d'emploi dans toutes ses démarches susceptibles de le mener vers un emploi tels que conseils quant à la méthode ou à l'orientation professionnelle (conseils de rédaction CV, projets professionnels), ou séminaires d'insertion professionnelle.

Le présent projet de loi vise la catégorie de demandeurs d'emploi, qui après une durée d'inscription de six mois auprès de l'ADEM, ne sont pas engagés ni dans un contrat de travail ou d'apprentissage ni dans une mesure en faveur de l'emploi.

*Le présent projet n'a donc nullement pour objet de se substituer aux instruments traditionnels dont dispose l'ADEM ni de mettre en place une mesure parallèle mais de prendre en charge ceux parmi les demandeurs d'emploi qui ont un profil professionnel et surtout social tel que les moyens classiques de lutte contre le chômage n'étaient pas appropriés.*

Le Comité de suivi et l'orientation subséquente du demandeur d'emploi vers une initiative sociale en faveur de l'emploi n'interviennent qu'à titre tout à fait subsidiaire pour les cas où les mesures à disposition de l'ADEM ne sont pas couronnées de succès après une prise en charge pendant six mois.

Il importe en effet d'activer également les plus faibles dans un délai aussi court que possible en vue d'éviter leur enlèvement dans un régime passif voire la pauvreté. Face à une remontée du chômage dit économique au cours depuis la deuxième moitié de l'année 2002 et au début de cet exercice avec l'augmentation du taux de chômage à 3,7 pour cent au mois de mars 2003, une prise en charge accrue de la population très éloignée du marché du travail est d'autant plus urgente.

\*

### 3. LA NECESSITE D'ELARGIR LE CADRE LEGAL EN PLACE

Depuis leur essor, l'écrasante majorité des initiatives sociales en faveur de l'emploi a été cofinancée par le biais du *fonds pour l'emploi*.

Au cours des années, il s'est avéré que ni la loi du 20 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, telle qu'elle a été modifiée, ni la loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998 étaient adaptées aux réalités telles qu'elles se présentent sur le terrain auprès des initiatives en place.

Les problèmes rencontrés concernent notamment la durée maximale des contrats d'auxiliaires temporaires respectivement des stages d'insertion et de réinsertion, l'âge d'admissibilité à certaines des mesures légales en place, la situation juridique précaire des stagiaires (difficultés d'obtenir un prêt bancaire ...).

Par ailleurs, les différentes lois citées plus haut restent muettes sur la prise en charge des frais liés au personnel encadrant les demandeurs d'emploi aussi bien que des frais de matériel et de logement.

La loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998 a certes ajouté un nouveau point à l'article 2, paragraphe (1) de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, libellé comme suit:

„34. de la prise en charge des *dépenses liées à l'exploitation des possibilités offertes par la création d'emplois à l'échelon local, dans l'économie sociale et dans les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par le marché*, notamment dans les domaines de la rénovation urbaine, de l'environnement, de l'exploitation touristique, de l'encadrement des jeunes et de l'aide familiale de proximité“, mais les modalités d'exécution de cette disposition n'ont jamais été définies.

Le Ministre du Travail et de l'Emploi, afin de répondre aux imprécisions de ce texte et dans un souci de satisfaire aux exigences de transparence et de rigueur administrative et financière requises en la matière, notamment par la Direction du contrôle financier, a mis en place dès 2001, en concertation avec les initiatives les plus importantes en termes de charges financières, un *cadre référentiel administratif et financier* retenant notamment

- des formes précises pour les décomptes à présenter par les organismes cofinancés par le fonds pour l'Emploi
- l'obligation d'introduire un budget annuel
- l'obligation de présenter des bilans et comptes de profits et pertes annuels
- l'acceptation de contrôles sur pièces et/ou sur place, du moins dans les grandes lignes.

Ces obligations ont pour l'année 2003 une valeur contractuelle, étant donné que des *conventions de coopération* ont été signées entre le Ministère du Travail et de l'Emploi et l'ensemble des bénéficiaires de fonds en provenance du fonds pour l'emploi, pour répondre notamment aux préoccupations exprimées par les différentes instances publiques compétentes en matière de contrôle financier, y compris la Commission d'exécution budgétaire de la Chambre des Députés.

Le volet financier du présent projet ne fait donc que consacrer une pratique administrative déjà en place dans les grandes lignes.

Le fait de légiférer dans la matière concernée se situe par ailleurs dans l'esprit de la *déclaration gouvernementale* du 12 août 1999, qui dispose que:

„On combat mieux et plus rapidement le chômage par le travail. Le Gouvernement est prêt à continuer et à intensifier la politique active du marché de l'emploi.“

L'accord de coalition prévoit que „En référence à une motion de la Chambre des Députés, adoptée à l'unanimité, sur les emplois d'utilité socio-économique et face aux nouveaux besoins dans la société sur le plan de l'économie sociale (souvent qualifiés „d'emplois de proximité“), la possibilité de conférer un statut à ces travaux sera examinée tout en prenant garde de ne pas favoriser la création d'un marché de l'emploi parallèle. Une meilleure association des PME sera visée en outre“.

\*



#### 4. LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DU CADRE LEGAL

##### **Le projet de loi vise de manière prioritaire une prise en charge globale des bénéficiaires potentiels**

Alors que certaines législations étrangères se focalisent sur la réglementation d'instruments juridiques, souvent centenaires, tels que les coopératives, mutuelles et associations mais également plus récents tels que les entreprises d'insertion, les régies de quartier et les associations intermédiaires en France, le gouvernement propose d'aborder le sujet par la définition des bénéficiaires des activités tombant sous le champ d'application du texte.

La philosophie de base est en effet une *activation* dans les plus brefs délais des demandeurs d'emploi sans emploi (en l'occurrence après un délai d'inscription de 6 mois à l'Administration de l'emploi) afin de ne pas les enliser dans la passivité, voire même de les empêcher de dévier vers la pauvreté.

Etant donné que les initiatives en question sont cofinancées, dans une très large mesure, par des deniers publics, les conditions d'accès doivent être claires et transparentes et garantir avant tout un traitement égalitaire des ayants droits aux mesures proposés.

Parallèlement à l'accès, il importe d'assurer un *suivi permanent* de la personne en activité d'insertion et de réinsertion afin de pouvoir mieux évaluer son évolution et les mesures éventuelles à proposer dès qu'une des activités proposées venait à échéance. Le projet de loi vise donc la qualité de la prise en charge et la pérennité du curriculum de la personne en cause.

##### **Le projet de loi traite de manière égalitaire les entreprises privées et le secteur associatif**

L'ouverture du bénéfice des aides financières prévues par le projet de loi aux entreprises privées se fonde essentiellement sur deux arguments:

D'une part, toute politique active en faveur de l'emploi doit viser également, sinon en priorité, le marché du travail concurrentiel. C'est notamment pour cette raison qu'il importe d'associer les entreprises privées, qui ont la meilleure connaissance du marché du travail et de ses besoins et contraintes, à l'exécution du nouvel instrumentaire à mettre en place. L'insertion des bénéficiaires dans une relation de travail ordinaire reste en effet le but ultime de toute mesure en faveur de l'emploi, y compris des activités de mise au travail prévues par le présent projet.

D'autre part, le traitement égalitaire entre monde associatif et monde économique aide à prévenir les discussions relatives à une éventuelle *concurrence déloyale* d'entités sans but lucratif, cofinancées dans une très large mesure par des fonds publics, et offrant des services sur le marché concurrentiel.

##### **Le projet assure une coordination entre l'ensemble des acteurs concernés**

Etant donné que le projet se situe à cheval entre politique active en faveur de l'emploi et politique sociale, l'accès aux initiatives cofinancées est ouvert aussi bien aux chômeurs inscrits à l'ADEM qu'aux bénéficiaires du revenu minimum garanti, bénéficiaires d'une affectation temporaire indemnisée. L'ensemble des administrations compétentes en la matière, à savoir le Ministère de la Famille, le Ministère du Travail et de l'Emploi, les différents services de l'Administration de l'Emploi ainsi que le Service national d'action sociale sont représentés au *Comité de suivi*, qui est l'organe décisionnel technique en matière d'accès aux initiatives et de leur financement.

Le rôle des partenaires sociaux dans la coordination des initiatives n'est pas à négliger: à côté d'une présence au Comité de suivi, le *Comité permanent de l'emploi*, à composition tripartite, se voit attribuer un certain nombre de compétences politiques dans la matière visée.

Le *Ministère du Travail et de l'Emploi* jouant un rôle charnière dans la coordination de la matière et assumant la responsabilité de la gestion du fonds pour l'emploi, il est proposé de confier l'exécution du nouveau dispositif à mettre en place à ce département ministériel, sans préjudice toutefois d'éventuelles compétences d'autres instances publiques.

### **Le projet met en place une gestion financière transparente des activités en question**

Le projet de loi prévoit entre autres la mise en place d'un *agrément ministériel* et de *conventions de coopération* réglant les relations entre l'Etat et les gestionnaires d'initiatives en faveur de l'emploi. Ces procédures sont destinées à garantir une gestion et une exécution financière des initiatives en conformité avec la législation et la réglementation applicables, notamment en matière de comptabilité de l'Etat.

En ce qui concerne les modalités de financement, et notamment le taux de cofinancement, le gouvernement propose, sans préjudice des discussions à mener dans le cadre du débat sociétal sur l'économie solidaire, de mettre l'intégralité de la participation financière des pouvoirs publics aux activités d'insertion et de réinsertion respectivement aux activités de mise en travail à charge du *fonds pour l'emploi*.

D'autres modèles de cofinancement auraient en effet été envisageables, étant donné que la majorité des travaux des initiatives sociales actuellement en place sont exécutés pour compte des communes et, dans une moindre mesure, de départements ministériels autres que le Ministère du Travail et de l'Emploi.

Cette situation trouve son explication notamment dans le fait du renforcement de la dimension locale de l'emploi et de la lutte contre le chômage. Cette évolution, trouvant son origine notamment dans les politiques communautaires telles que le programme des pactes territoriaux pour l'emploi et la stratégie européenne pour l'emploi, permet de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux tant politiques, qu'économiques et sociaux pour les besoins des politiques actives en faveur de l'emploi. Cette approche permet également de considérer la spécificité des diversités locales en matière de main-d'œuvre existante et des potentialités d'emplois offerts par les entreprises locales.

Une parfaite connaissance du tissu social de la communauté locale permet en effet de détecter des nouvelles sources d'emplois salariés durables en satisfaisant en même temps des besoins permanents de la communauté locale, contribuant ainsi à améliorer sensiblement la cohésion sociale au niveau local.

Cette approche intégrée vise donc en premier lieu le *développement local de l'emploi*, l'amélioration ciblée des compétences de travailleurs défavorisés et la création de nouveaux emplois durables et non précaires au niveau local.

Il aurait donc été pensable de formaliser le modèle de cofinancement public mixte, issu justement des anciens pactes territoriaux communautaires, dans lesquels les communes participaient à raison de 25% aux frais engendrés par les projets réalisés sur leur territoire.

Le problème est qu'au Luxembourg les communes n'ont, de par leur compétences définies par l'article 28 de la loi communale, aucune obligation sociale et que, partant, la lutte contre le chômage ne fait ni partie des missions propres relevant de l'autonomie communale, ni des missions déléguées aux communes sous le contrôle et la direction de l'Etat.

Face à cette situation de répartition des rôles entre l'Etat et les communes, qui va d'ailleurs faire l'objet d'un débat d'orientation à la Chambre des Députés au cours de la session parlementaire 2002/2003, le gouvernement n'a pas jugé opportun de préjudicier les discussions en figeant dans un cadre légal de quelconques obligations financières pour les communes.

\*

## **5. LA GENESE DU TEXTE PROPOSE**

Dans sa réunion du 3 avril 2001, le Comité permanent de l'emploi a décidé la mise en place d'un *groupe de travail tripartite* ayant pour mission de dresser un inventaire des projets, initiatives ou entreprises existantes et de réfléchir ensuite sur des règles à mettre en place quant à la forme et quant au contenu.

Le groupe de travail a décidé de commencer ses travaux par la définition d'un cadre général pour voir ensuite quels projets s'y intégreront.

Les grandes lignes d'un modèle comprenant des propositions au niveau de la forme des structures, de l'identité des bénéficiaires, de la durée des mesures, de la rémunération des bénéficiaires, du statut juridique des bénéficiaires, de la nature des travaux exécutés respectivement du lien avec le marché, de la législation sur les marchés publics, du financement et des modalités d'accompagnement et de suivi des

bénéficiaires ont été approuvées par le Comité permanent de l'emploi lors de sa réunion du 20 mars 2002 et par le Comité de coordination tripartite en date du 11 avril 2002 dans la forme qui suit:

### **Structures proposées:**

#### **1) Structures de transition vers le marché du travail:**

- 1.1. *finalité*: insertion sur le marché du travail primaire
- 1.2. *groupe cible*: chômeurs difficilement plaçables
- 1.3. *forme sociétaire*: associative ou commerciale

#### **2) Structures définitives oeuvrant comme acteur sur le marché:**

- 2.1. *finalité*: embauche dans des structures protégées se situant dans un contexte de marché
- 2.2. *groupe cible*: personnes fragilisées sur le marché du travail
- 2.3. *forme sociétaire*: de manière prioritaire commerciale, pour des raisons de cohérence et de viabilité des initiatives sociales pour l'emploi le recours à une forme juridique associative pourra être maintenue à moyen terme.

La finalité à moyen et à long terme des structures devra rester une intégration sur le marché primaire.

Les aides de l'Etat aux structures ainsi définies seront applicables sans distinction aucune et aux entreprises et aux associations.

### **Les bénéficiaires:**

Jeunes chômeurs, chômeurs âgés, chômeurs de longue durée, qui de par leurs déficiences de compétences professionnelles et/ou sociales n'ont (re)trouvé un emploi dans un délai de „x“ mois au cas où „y“ assignations de l'Administration de l'emploi (ADEM) dans le marché libre du travail sont restées infructueuses, ou si le bilan de compétences établi par l'ADEM démontre qu'une transition vers le marché primaire n'est pas possible.

### **Durée des mesures:**

*Pour les structures de transition vers le marché:*

Durée maximale de 18 mois.

*Pour les structures définitives œuvrant comme acteur sur le marché:* durée déterminée ou indéterminée.

### **Rémunération des bénéficiaires:**

*Pour les structures de transition vers le marché:*

Afin de garantir l'attrait du marché primaire 80% du SSM respectivement de l'indemnité de chômage à majorer le cas échéant d'une prime bénévole sans que le salaire total ne puisse excéder 100% du SSM.

*Pour les structures définitives œuvrant comme acteur sur le marché:* application du droit commun légal et/ou conventionnel.

### **Statut des bénéficiaires/instruments juridiques:**

*Pour les structures de transition vers le marché:*

contrat de mise à niveau, sans limitation d'âge, semblable au CAT actuel conférant un statut spécifique en vue d'assurer la motivation pour une (ré)insertion vers le marché de l'emploi

*Pour les structures définitives œuvrant comme acteur sur le marché:* droit commun.

### **Nature des travaux/lien avec le marché:**

*Pour les structures de transition vers le marché:*

formations et tous travaux, avec mise en place d'un partenariat permanent avec les entreprises, en axant la priorité sur les travaux dans des domaines pour lesquels il existe une demande suffisante en termes d'emplois au niveau du marché primaire.



*Pour les structures définitives oeuvrant comme acteur sur le marché:* En priorité travaux délaissés par l'économie traditionnelle et satisfaction des nouveaux besoins (emplois de proximité).

#### **Législation sur les marchés publics:**

Possibilité de l'attribution d'une quote-part budgétaire par l'Etat et les communes dans le cadre de leur obligation sociale avec le respect des seuils maxima pour marchés de gré à gré de la législation afférente sur les marchés publics.

#### **Financement:**

*Pour les structures de transition vers le marché:*

Prise en charge sur base d'une convention-cadre avec le Ministère du Travail et de l'Emploi des frais de salaire des bénéficiaires et du personnel socio-éducatif et technique, des frais de formation, des frais de structures et des frais de matériel par le Fonds pour l'emploi. Les différents projets particuliers réalisés par les différentes initiatives feront l'objet d'une annexe à la convention.

*Pour les structures définitives oeuvrant comme acteur sur le marché:*

Prise en charge sur base de conventions avec le Ministère du Travail et de l'Emploi de l'ensemble des frais de salaire du personnel socio-éducatif. Le rendement économique plus faible des bénéficiaires pourra être compensé dans une approche à livres ouverts. L'Etat prendra soin à assurer la solvabilité de la demande des services et/ou travaux.

#### **Modalités d'accompagnement et de suivi:**

Inscription obligatoire à l'ADEM qui fait fonction de „filtre“ pour pouvoir accéder aux structures ainsi définies.

Etablissement d'un bilan de compétences, d'un plan individuel de formation et d'insertion professionnelle.

Parcours personnalisés en partenariat avec comité de pilotage composé de représentants du Service National d'Action Sociale, de l'ADEM et du Ministère du Travail et de l'Emploi. Partenariat permanent avec les fédérations d'employeurs.

Suivi socioprofessionnel à toutes les étapes du parcours.

Dans un esprit de large concertation, le Ministère du Travail et de l'Emploi a organisé le 27 juin 2002 une *rencontre de l'ensemble des acteurs du secteur concerné* donnant à chacun l'occasion de connaître et de discuter les options prises par le Comité de coordination tripartite.

Les options définitives en vue de l'élaboration d'un projet de loi réglant l'organisation et le fonctionnement des initiatives sociales en faveur de l'emploi a fait l'objet des discussions du *Comité permanent de l'emploi* en date du 7 octobre 2002.

Le présent projet tient compte, dans une très large mesure des commentaires formulés par les partenaires sociaux à cette occasion.

\*

## **6. UNE PREMIERE ETAPE DANS LES DISCUSSIONS AUTOUR DE L'ECONOMIE SOLIDAIRE**

La doctrine définit l'économie sociale comme les groupements de personnes et non de capitaux jouant un rôle économique et créant du lien social: les coopératives de toute nature (de salariés, d'usagers, d'entreprises), les mutuelles (d'assurance ou de prévoyance), et les associations.

L'économie solidaire est une forme émergente de l'économie sociale, surtout axée vers les initiatives de développement local, de réinsertion et de lutte contre l'exclusion.

Les deux concepts sont rentrés dans le vocabulaire des grandes politiques européennes au plus tard à l'occasion de l'élaboration des lignes directrices pour l'emploi dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi et les plans d'action nationaux en faveur de l'emploi et de lutte contre l'exclusion sociale qui en découlent.

Cette consécration communautaire n'est que le début de la reconnaissance de la contribution fondamentale de l'économie sociale et solidaire aux politiques d'insertion et à la satisfaction de nouveaux besoins sociaux mal ou non pris en charge par les secteurs public ou privé notamment dans les domaines des services aux familles, de la protection de la santé, des personnes âgées, du recyclage des ressources, du développement culturel et souligne la diversité des réponses innovantes apportées par l'ensemble des composantes de l'économie sociale et solidaire. Souvent qualifiés de services de proximité, ces nouveaux services présentent une dimension de développement local et de participation démocratique tout en s'avérant de précieux potentiels de création d'emplois.

Au Luxembourg, les initiatives sociales en faveur de l'emploi actuellement en place ont largement contribué à exploiter de manière systématique de tels nouveaux gisements d'emplois liés à la satisfaction des nouveaux besoins locaux en y associant des groupes cibles extrêmement éloignés du marché du travail.

Le présent projet de loi a comme unique but de réglementer la prise en charge par l'Etat de frais liés à l'intégration respectivement la réintégration dans le monde du travail de ces catégories de personnes très éloignées de la vie active.

Il ne préjudicie en rien le lancement respectivement la poursuite des discussions au niveau national autour de l'économie solidaire dont le champ d'application dépasse de loin les initiatives sociales en faveur de l'emploi: il est à considérer comme premier maillon dans un débat sociétair d'ordre plus philosophique qu'il s'agira de mener au Luxembourg sur les sujets de l'économie sociale et de l'économie solidaire.

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

### Chapitre I: *Dispositions générales*

#### **Art. 1er.– *Objet***

La présente loi réglemente l'intervention de l'Etat dans l'organisation et le financement d'initiatives prises par les employeurs en matière de lutte contre le chômage social.

#### **Art. 2.– *Définitions***

Aux fins de la présente loi, on entend par

- (a) „activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle“: activités d'un employeur ayant comme finalité l'intégration ou la réintégration sur le marché du travail non visé par la présente loi du bénéficiaire d'un contrat de mise à niveau;
- (b) „activité de mise au travail“: activités d'un employeur ayant comme finalité d'offrir au bénéficiaire, dans le cadre d'un contrat de travail, un emploi et un encadrement tenant compte des difficultés éprouvées par lui pour intégrer le marché du travail non visé par la présente loi;
- (c) „agrément“: autorisation du ministre ayant l'emploi dans ses attributions d'exercer une activité d'insertion ou de réinsertion professionnelle ou une activité de mise au travail;
- (d) „bénéficiaire“: le demandeur d'emploi, sans emploi, sans distinction d'âge, qui remplit les conditions prévues par l'article 3, paragraphe (1) de la présente loi et qui participe soit à une activité d'insertion ou de réinsertion professionnelle soit à une activité de mise au travail;
- (e) „bilan de compétence“: le bilan de compétence permet d'analyser les compétences professionnelles et personnelles, les aptitudes et les motivations du demandeur d'emploi et de définir un projet professionnel et le cas échéant un projet de formation;
- (f) „bilan d'insertion professionnelle (BIP)“: le BIP est un outil de travail en groupe qui agit sur le processus d'insertion professionnelle du demandeur d'emploi par une triple action:
  - acquisition d'une meilleure connaissance du fonctionnement du marché de l'emploi et de la vie en entreprise;
  - prise en compte de son positionnement personnel et professionnel par rapport aux exigences du marché du travail;
  - élaboration d'un projet professionnel réaliste et d'action, adapté aux conditions du marché du travail;

- (g) „chômage social“: ensemble des demandeurs d’emploi éprouvant des difficultés particulières à trouver, voire retrouver un emploi sur le marché du travail non visé par la présente loi, indépendamment de l’évolution conjoncturelle;
- (h) „contrat de mise à niveau“: instrument juridique liant le bénéficiaire à l’employeur dans le cadre d’activités d’insertion ou de réinsertion professionnelles;
- (i) „convention de coopération“: convention conclue entre le ministre ayant l’emploi dans ses attributions et l’employeur relative aux conditions et modalités du soutien financier par l’Etat d’initiatives prises en matière de lutte contre le chômage social;
- (j) „demandeur d’emploi“: personne sans emploi, disponible pour le marché du travail, à la recherche d’un emploi approprié, non affectée à une mesure pour l’emploi, indemnisée ou non indemnisée et ayant respecté les obligations de suivi de l’Administration de l’emploi;
- (k) „employeur“: toute personne physique ou morale qui est partie au contrat de mise à niveau ou au contrat de travail avec le bénéficiaire, à l’exception de l’Etat;
- (l) „initiative prise en matière de lutte contre le chômage social“: terme général reprenant à la fois les activités d’insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités de mise au travail;
- (m) „mesure active en faveur de l’emploi“:
  - le contrat d’auxiliaire temporaire, conformément au chapitre 1 de la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l’emploi des jeunes;
  - le stage d’insertion, conformément au chapitre 2 de la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l’emploi des jeunes;
  - le stage de réinsertion, conformément à l’article 34 de la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d’un fonds pour l’emploi; 2. réglementation de l’octroi des indemnités de chômage complet, telle qu’elle a été modifiée;
  - le pool des assistants, conformément à l’article VII, paragraphe (1) de la loi du 31 juillet 1995 relative à l’emploi et à la formation professionnelle, telle que modifiée;
  - les mises au travail de chômeurs indemnisés, conformément à l’article 33, paragraphes (2) et (3) de la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d’un fonds pour l’emploi; 2. réglementation de l’octroi des indemnités de chômage complet, telle qu’elle a été modifiée;
  - les formations, séminaires ou toute autre mesure assignée par les services compétents de l’Administration de l’emploi;
- (n) „marché du travail non visé par la présente loi“: ensemble des employeurs ne tombant pas sous le champ d’application de la présente loi;
- (o) „parcours d’insertion individuel“: le parcours d’insertion individuel précise pour chaque demandeur d’emploi, où la situation l’exige, les actions à déployer et qui sont destinées à soutenir, lancer ou relancer le processus d’insertion professionnelle du demandeur d’emploi.

### **Art. 3.– *Champ d’application***

(1) Les activités d’insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités de mise au travail doivent exclusivement concerner des bénéficiaires, qui

1. soit ne sont pas engagés dans les liens d’un contrat de travail ou d’apprentissage, respectivement ne suivent pas de mesure active en faveur de l’emploi au plus tard après six mois d’inscription à l’Administration de l’emploi;
2. soit ne sont pas engagés dans les liens d’un contrat de travail ou d’apprentissage le premier jour ouvrable suivant la fin d’une mesure active en faveur de l’emploi;
3. soit qui sont liés par un contrat d’insertion prévu à l’article 8 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d’un droit à un revenu minimum garanti et proposés par le Service national d’action sociale.

(2) A titre exceptionnel, les activités d’insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités de mise au travail peuvent concerner des bénéficiaires non visés par le paragraphe (1) qui précède, sur accord préalable du Comité de suivi, donné sur base d’une demande écrite motivée de l’employeur.

(3) Les formations, séminaires ou toute autre mesure assignée par les services compétents de l'Administration de l'emploi ne sont pas prises en compte pour l'application du point 2. du paragraphe (1) qui précède.

(4) La participation à temps partiel à une mesure active en faveur de l'emploi n'empêche pas l'application de la présente loi pour la quote-part du temps restant, dans le respect toutefois des limites fixées en matière de durée de travail par la loi modifiée du 9 décembre 1970 portant réduction et réglementation de la durée du travail des ouvriers occupés dans les secteurs public et privé de l'économie respectivement de la loi modifiée du 7 juin 1937 ayant pour objet la réforme de la loi du 31 octobre 1919 portant règlement légal du louage de service des employés privés.

(5) L'affectation par les services compétents de l'Administration de l'emploi d'une personne à une mesure en faveur de l'emploi auprès d'un employeur bénéficiant de l'agrément avant l'échéance du terme défini par le paragraphe (1) point 1. qui précède est subordonnée à l'information préalable du Comité de suivi.

(6) L'orientation par les services compétents de l'Administration de l'emploi d'une personne vers un contrat d'apprentissage auprès d'un employeur bénéficiant de l'agrément est subordonnée à l'accord préalable du Comité de suivi.

## **Chapitre II: *Coordination des initiatives prises en matière de lutte contre le chômage social***

### **Art. 4.– *Organes compétents***

La coordination des initiatives prises en matière de lutte contre le chômage social est de la compétence des organes suivants:

- Le Comité permanent de l'emploi;
- Le Comité de suivi.

### **Art. 5.– *Missions du Comité permanent de l'emploi***

(1) Le Comité permanent de l'emploi, institué par l'article III de la loi modifiée du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle, se réunit au moins deux fois par an pour discuter de l'évolution du chômage social et des initiatives prises en la matière.

(2) Les attributions du Comité permanent de l'emploi dans ce domaine sont notamment:

- a) de discuter des orientations en matière des initiatives prises en matière de lutte contre le chômage social;
- b) de conseiller le Gouvernement dans la définition des activités économiques soustraites au champ d'application du chapitre III de la présente loi;
- c) de conseiller le Gouvernement dans la définition des travaux non satisfaits par le marché en vue du développement des activités de mise au travail;
- d) d'aplanir les conflits pouvant naître dans la mise en pratique de la présente loi;
- e) de formuler des avis en matière de lutte contre le chômage social au Gouvernement et au Comité de coordination tripartite, ainsi qu'à tout autre organe compétent en la matière;
- f) de formuler des orientations au Comité de suivi dans l'exécution de ses tâches;
- g) d'aviser la partie du rapport d'activité annuel du Ministère du Travail et de l'Emploi concernant les initiatives prises en matière de lutte contre le chômage social;
- h) de conseiller le ministre ayant dans ses attributions l'emploi dans l'exploitation et la coordination des possibilités offertes en matière de chômage social par la loi du 30 juin 1976 portant: 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, telle qu'elle a été modifiée.

**Art. 6.– Composition, missions et fonctionnement du Comité de suivi**

(1) La participation des bénéficiaires aux activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et aux activités de mise au travail est fonction de la décision d'un Comité de suivi, composé de 13 membres:

- a) deux représentants du ministre ayant dans ses attributions l'emploi;
- b) trois représentants du service de placement de l'Administration de l'emploi;
- c) un représentant du service d'orientation professionnelle de l'Administration de l'emploi;
- d) un représentant du service d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi de l'Administration de l'emploi;
- e) un représentant du ministre ayant dans ses attributions la lutte contre l'exclusion sociale;
- f) un représentant du Service national d'action sociale;
- g) deux représentants des syndicats les plus représentatifs sur le plan national;
- h) deux représentants des organisations patronales.

(2) Les attributions du Comité de suivi sont notamment:

- a) de décider de la participation des bénéficiaires aux activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles, à l'exception de ceux visés par l'article 3 paragraphe (1) point 1. de la présente loi;
- b) de décider de la participation des bénéficiaires aux activités de mise au travail;
- c) de proposer aux employeurs une activité d'insertion ou de réinsertion professionnelle respectivement de mise au travail pour les bénéficiaires visés par l'article 3 paragraphes (1) et (3) au plus tard après sept mois d'inscription auprès de l'Administration de l'emploi;
- d) de demander, le cas échéant, pour les bénéficiaires, l'établissement d'un bilan d'insertion professionnelle ou d'un bilan de compétences par le service d'accompagnement personnalisé de l'Administration de l'emploi;
- e) d'approuver les budgets prévisionnels annuels et les plans décrivant les besoins en personnel présentés par les employeurs au ministre ayant dans ses attributions l'emploi dans le cadre de l'exécution de la présente loi;
- f) de valider les décomptes annuels présentés par les employeurs au ministre ayant dans ses attributions l'emploi en application de la convention de coopération et en exécution de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat;
- g) de faire au ministre ayant dans ses attributions l'emploi des propositions relatives à la destinée du solde des décomptes annuels présentés;
- h) de décider du principe et du degré de participation du fonds pour l'emploi aux frais de salaire du bénéficiaire d'activités de mise au travail;
- i) d'évaluer la qualité de l'accompagnement et de l'encadrement des bénéficiaires;
- j) de décider de la prolongation éventuelle du contrat de mise à niveau;
- k) de décider du type de contrat de travail à attribuer aux bénéficiaires orientés vers les activités de mise au travail;
- l) d'aviser les demandes en obtention d'un agrément de la part des employeurs;
- m) de conseiller le ministre ayant dans ses attributions l'emploi dans la gestion administrative et financière des initiatives prises en matière de lutte contre le chômage social.

(3) Le Comité de suivi est présidé par un représentant du ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

Hormis pour les bénéficiaires visés par l'article 3 paragraphe (1) point 3. respectivement par l'article 3, paragraphe (2), de la présente loi, le Comité de suivi est saisi par le service placement de l'Administration de l'emploi sur base d'un relevé mensuel reprenant l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits depuis sept mois au moins auprès de l'Administration de l'emploi et tombant sous le champ d'application de la présente loi.

(4) Il est nommé un membre suppléant pour chacun des membres titulaires susvisés.

Les membres titulaires et suppléants du Comité de suivi sont nommés par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

(5) Les membres du Comité de suivi sont nommés pour la durée de quatre ans, leur mandat est renouvelable.

(6) Le Comité de suivi peut s'adjoindre, en cas de besoin, toutes les personnes dont le concours en raison de leur compétence ou de leur fonction lui paraît utile pour l'exécution de sa mission.

(7) Le Comité de suivi a la faculté de convoquer et d'entendre les bénéficiaires respectivement les employeurs dans l'exécution des missions lui conférées.

(8) Les membres du Comité de suivi et les personnes visées aux paragraphes (6) et (7) du présent article sont tenus au secret des délibérations.

(9) Le secrétariat du Comité de suivi est assuré par le Ministère du Travail et de l'Emploi.

(10) Le Comité de suivi est convoqué sur invitation du Président, indiquant jour, heure, lieu et l'ordre du jour. La convocation et le cas échéant les documents se rapportant à l'ordre du jour doivent être envoyés au moins dix jours ouvrables avant la date de la réunion.

Tout membre titulaire du Comité de suivi empêché d'assister à une session doit en aviser son suppléant et lui transmettre le dossier administratif ensemble avec la convocation.

Les séances du Comité de suivi ne sont pas publiques.

(11) Le Comité de suivi délibère valablement si la majorité de ses membres sont présents.

Les décisions et avis du Comité de suivi sont pris à la majorité des voix exprimées. Lorsque le Président constate que le Comité de suivi n'est pas en nombre de délibérer valablement, il clôt la réunion.

Dans ce cas, il convoque, endéans les cinq jours, le Comité de suivi avec le même ordre du jour. Le Comité de suivi siège alors valablement, quel que soit le nombre des membres présents.

En cas de partage de voix, la voix du Président est prépondérante.

### **Chapitre III: Activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles**

#### *Section 1: Statut des bénéficiaires*

##### **Art. 7.– Contrat de mise à niveau**

(1) Dans le cadre des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles, il est conclu un contrat de mise à niveau entre l'employeur et le bénéficiaire. L'accord préalable du Comité de suivi est requis pour les bénéficiaires visés par l'article 3 paragraphe (1) points 2 et 3, paragraphe (2) et paragraphe (5).

(2) Le modèle-type du contrat de mise à niveau écrit entre l'employeur et le bénéficiaire est déterminé par voie de règlement grand-ducal.

##### **Art. 8.– Durée et fin du contrat de mise à niveau**

(1) Le contrat de mise à niveau est conclu pour une période ne pouvant être inférieure à six mois. Il peut être renouvelé deux fois sans que la durée totale ne puisse dépasser vingt-quatre mois.

Le Comité de suivi peut, sur base d'une demande dûment motivée du bénéficiaire respectivement de son employeur et après avoir entendu le cas échéant les deux parties en leur avis, accorder une troisième prolongation de douze mois au maximum.

(2) Sans préjudice des dispositions de l'article 27 de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, le bénéficiaire peut mettre fin au contrat de mise à niveau moyennant la notification par lettre recommandée d'un préavis de huit jours au cas où il s'engage dans les liens d'un contrat de travail à durée indéterminée ou d'un contrat de travail à durée déterminée d'une durée minimale de six mois. Copie de la résiliation doit être adressée par l'employeur, sous peine de remboursement intégral des sommes perçues sur base de l'article 24 paragraphe (1), au Comité de suivi.



(3) L'employeur qui décide de mettre fin au contrat de mise à niveau doit saisir au préalable le Comité de suivi par lettre recommandée, en indiquant des motifs suffisants, réels et sérieux.

Parallèlement, l'employeur peut prononcer, par lettre recommandée, une dispense de travail non rémunérée à l'égard du bénéficiaire en l'informant de la saisine du Comité de suivi.

Le Comité de suivi dispose d'un délai de vingt jours ouvrables pour entendre, le cas échéant, les parties en application des dispositions de l'article 6 paragraphe (7) en vue de recueillir les explications du bénéficiaire et de l'employeur dans un esprit de concilier les parties.

Passé le délai de 20 jours ouvrables à partir de la date de l'envoi de la lettre recommandée, l'employeur retrouve la faculté de mettre fin au contrat de mise à niveau, moyennant la notification par lettre recommandée, en indiquant des motifs suffisants, réels et sérieux, d'un délai de préavis de quinze jours au bénéficiaire. Copie de la résiliation doit être adressée au Comité de suivi, sous peine de nullité et de remboursement intégral des sommes perçues sur base de l'article 24 paragraphe (1).

(4) Le contrat de mise à niveau cesse de plein droit en cas de refus non justifié par le bénéficiaire d'un poste de travail approprié lui assigné par le service placement de l'Administration de l'emploi.

(5) Le bénéficiaire du contrat de mise à niveau est autorisé à s'absenter, avec maintien de l'intégralité de son indemnité, pour répondre à des offres d'emploi, lui assignées par le service placement de l'Administration de l'emploi.

**Art. 9.– Indemnisation des bénéficiaires d'un contrat de mise à niveau**

(1) L'employeur est tenu de verser au bénéficiaire d'un contrat de mise à niveau une indemnité égale à quatre-vingt pour cent du salaire social minimum qui lui reviendrait en cas d'occupation comme travailleur non qualifié.

Toutefois, cette indemnité est maintenue à cent pour cent du salaire social minimum qui reviendrait à un travailleur non qualifié, pour les bénéficiaires définis à l'article 3 paragraphe (1) point 3. de la présente loi qui bénéficiaient, au moment de la décision du Comité de suivi en application de l'article 6 paragraphe (2) point a) de la présente loi, d'une des mesures définies par l'article 10 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

(2) L'indemnité visée au paragraphe (1) du présent article est soumise aux charges sociales et fiscales prévues en matière de salaires.

(3) L'employeur peut en outre, à titre facultatif, verser une prime d'encouragement au bénéficiaire.

(4) Au cas où l'indemnité, versée au bénéficiaire, est inférieure à l'indemnité de chômage complet le cas échéant touchée par lui avant le début de son contrat de mise à niveau, le fonds pour l'emploi lui verse la différence entre les deux montants pendant toute la durée du contrat de mise à niveau, sans préjudice de la dégressivité du plafond visé à l'article 25 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet telle qu'elle a été modifiée.

**Art. 10.– Régime juridique des contrats de mise à niveau**

(1) Sont applicables aux bénéficiaires d'un contrat de mise à niveau:

1. les dispositions de la loi du 22 avril 1966 portant réglementation uniforme du congé annuel des salariés du secteur privé, telle qu'elle a été modifiée;
2. les dispositions de la loi du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes;
3. les dispositions de la loi du 9 décembre 1970 portant réduction et réglementation de la durée du travail des ouvriers occupés dans le secteur public et privé de l'économie respectivement les dispositions concernant la durée de travail de la loi modifiée du 7 juin 1937 ayant pour objet la réforme de la loi du 31 octobre 1919 portant règlement légal du louage de service des employés privés;
4. les dispositions de la loi du 10 avril 1976 portant réforme de la réglementation des jours fériés légaux;

5. les dispositions de la loi du 1er août 1988 concernant le repos hebdomadaire des employés et ouvriers;
6. les articles 28 et 29 de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail;
7. les dispositions de la loi 26 février 1993 concernant le travail volontaire à temps partiel telle qu'elle a été modifiée;
8. les dispositions de la loi du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail;
9. les dispositions de la loi du 17 juin 1994 concernant les services de santé au travail;
10. les dispositions des articles 13 à 18 de la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales;
11. les dispositions de la loi du 26 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail;
12. les dispositions de la loi du 23 mars 2001 concernant la protection des jeunes travailleurs;
13. les dispositions de la loi du 1er août 2001 concernant la protection des travailleuses enceintes, accouchées et allaitantes;
14. les dispositions de la loi du 20 décembre 2002 portant approbation de la Convention internationale du travail No 172 concernant les conditions de travail dans les hôtels, restaurants et établissements similaires, adoptée par la Conférence Internationale du Travail à Genève, le 25 juin 1991;
15. les dispositions de la loi du 20 décembre 2002 portant 1. réglementation de la durée de travail des ouvriers, apprentis et stagiaires occupés dans l'hôtellerie et la restauration; 2. modification a) de l'article 6 de la loi modifiée du 7 juin 1937 ayant pour objet la réforme de la loi du 31 octobre 1919 portant réglementation du louage de service des employés privés, b) de l'article 5bis de la loi modifiée du 9 décembre 1970 portant réduction et réglementation de la durée de travail des ouvriers occupés dans les secteurs public et privé de l'économie et c) de l'article 1er de la loi modifiée du 26 février 1993 concernant le travail volontaire à temps partiel.

(2) Les bénéficiaires d'un contrat de mise à niveau ne tombent pas sous le champ d'application de la loi du 18 mai 1979 portant réforme des délégations du personnel. Il en est de même des dispositions de la loi du 6 mai 1974 instituant des comités mixtes dans les entreprises du secteur privé et organisant la représentation des salariés dans les sociétés anonymes.

(3) Les périodes d'occupation en contrat de mise à niveau donnent droit à l'application des dispositions de l'article 13 de la loi du 30 juin 1976 portant: 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, telle qu'elle a été modifiée.

(4) Les dispositions de l'article 22 paragraphe (4) de la loi du 30 juin 1976 portant: 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, telle qu'elle a été modifiée, sont applicables aux chômeurs indemnisés bénéficiant d'un contrat de mise à niveau.

## *Section 2: Déroulement des activités*

### **Art. 11.– Etablissement d'un parcours d'insertion individuel du bénéficiaire**

(1) Au cours des activités d'insertion et de réinsertion professionnelles, le bénéficiaire se voit établir, sur base du bilan de compétences et/ou du bilan d'insertion professionnel, un parcours d'insertion individuel élaboré en étroite concertation par les services compétents de l'Administration de l'emploi, l'employeur et le bénéficiaire.

(2) Le parcours d'insertion individuel est fonction du niveau de formation et de l'occupation du bénéficiaire.

### **Art. 12.– Nature des activités**

(1) Les activités d'insertion et de réinsertion professionnelles visent en priorité les activités économiques pour lesquelles il existe une offre suffisante en termes d'emplois sur le marché du travail non visé par la présente loi.



(2) Le Comité permanent de l'emploi définit au moins une fois par an les activités économiques visées au paragraphe (1) du présent article afin de permettre une adaptation des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles aux réalités économiques et à celles du marché du travail non visé par la présente loi.

(3) Les activités d'insertion et de réinsertion professionnelles de l'employeur tombant sous le champ d'application de la loi du 21 avril 1928 sur les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique telle que modifiée par la suite, doivent se dérouler en partenariat avec les employeurs du marché du travail non visé par la présente loi.

(4) Les modalités du partenariat auquel il est fait référence au paragraphe (3) du présent article sont définies par la convention de coopération.

## **Chapitre IV: Activités de mise au travail**

### *Section 1: Régime juridique applicable*

#### **Art. 13.– Application du droit commun**

Les activités de mise au travail sont soumises à l'ensemble des dispositions légales, réglementaires et conventionnelles de droit commun du travail, et notamment à la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, telle qu'elle a été modifiée.

#### **Art. 14.– Obligations de l'employeur**

(1) Dans le cadre des activités de mise au travail, le bénéficiaire reçoit, sur base de son parcours d'insertion individuel, un emploi correspondant à son profil.

(2) Copie de toute résiliation du contrat de travail du bénéficiaire doit être adressée par l'employeur au Comité de suivi sous peine de remboursement intégral des sommes perçues sur base de l'article 25 paragraphe (1) de la présente loi.

(3) L'employeur est tenu en outre d'informer par écrit le Comité de suivi de la résiliation du contrat de travail par le bénéficiaire, respectivement de la venue à échéance du contrat de travail à durée déterminée, sous peine de remboursement intégral des sommes perçues sur base de l'article 25 paragraphe (1) de la présente loi.

### *Section 2: Déroulement des activités*

#### **Art. 15.– Nature des activités**

(1) Les activités de mise au travail concernent en priorité les besoins non satisfaits par le marché du travail non visé par la présente loi.

(2) Le Comité permanent de l'emploi conseille le Gouvernement dans la définition des travaux visés au paragraphe (1) du présent article.

#### **Art. 16.– Forme juridique de l'employeur**

En vue de bénéficier des avantages financiers en application du chapitre V de la présente loi, les activités de mise au travail doivent se dérouler, au plus tard le dernier jour de la sixième année suivant leur démarrage, exclusivement dans le cadre d'une société commerciale au sens de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, telle qu'elle a été modifiée.

## **Chapitre V: Dispositions financières**

#### **Art. 17.– Conditions du soutien financier de l'Etat**

(1) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut subventionner, à charge des crédits en provenance du fonds pour l'emploi, les activités de tout employeur en matière d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement en matière de mise au travail de personnes définies à l'article 3 de la présente loi.

(2) Cette subvention est subordonnée à l'obtention d'un agrément ministériel ainsi qu'à la conclusion d'une convention de coopération.

(3) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut accorder, sur base d'une demande écrite motivée de l'employeur, des avances trimestrielles à l'employeur pour le financement des activités de réinsertion professionnelles et les activités de mise au travail.

#### *Section 1: L'agrément ministériel*

**Art. 18.**– (1) Sans préjudice du respect d'autres dispositions légales applicables, aucun employeur ne peut prétendre au bénéfice de la présente loi s'il n'est pas en possession d'un agrément écrit du ministre ayant dans ses attributions l'emploi attribué sur avis du Comité de suivi.

(2) L'agrément doit être demandé pour tout ou partie des activités de l'employeur.

**Art. 19.**– Conditions d'obtention de l'agrément

Pour obtenir l'agrément, l'employeur doit notamment:

- a) remplir les conditions d'honorabilité dans le chef des membres des organes dirigeants de la personne morale responsables de la gestion des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et des activités de mise au travail dans le chef du personnel dirigeant;
- b) ne pas avoir été mis en état de faillite, de concordat préventif de faillite ou de déconfiture;
- c) avoir répondu à l'ensemble des exigences légales en matière de législation sur les sociétés et associations;
- d) suffire, s'il y a lieu, aux obligations de la loi du 9 mai 1990 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes telle que modifiée;
- e) garantir que les activités agréées soient accessibles aux bénéficiaires indépendamment de toutes considérations d'ordre idéologique, philosophique ou religieux et que le bénéficiaire ait droit à la protection de sa vie privée et au respect de ses convictions idéologiques, philosophiques et religieuses.

**Art. 20.**– *Demande en obtention de l'agrément*

(1) L'honorabilité professionnelle des personnes visées à l'article 19 point a) de la présente loi est appréciée par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

(2) Les communes, syndicats de communes et établissements publics sont supposés remplir d'office les conditions d'honorabilité.

(3) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut prendre à cet effet les avis de l'Inspection du travail, de l'Administration de l'emploi ainsi que d'autres experts en la matière.

**Art. 21.**– *Octroi, refus ou retrait de l'agrément*

(1) L'agrément peut être limité dans le temps. La durée de validité de l'agrément ne peut être inférieure à un an.

(2) La demande de prorogation doit parvenir par lettre recommandée avec accusé de réception au ministre ayant dans ses attributions l'emploi au plus tard trois mois avant l'échéance du terme.

(3) L'agrément est refusé ou retiré si les conditions légales ou réglementaires applicables ne sont pas ou plus remplies.

La décision de refus ou de retrait dûment motivée est prise par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, sur avis du Comité de suivi et notifiée par voie de lettre recommandée avec accusé de réception à l'employeur.

(4) Toutefois, le retrait de l'agrément ne peut intervenir qu'après une mise en demeure, par voie de lettre recommandée avec accusé de réception, du ministre ayant dans ses attributions l'emploi invitant

l'employeur à se conformer, dans un délai allant, selon les circonstances, de huit jours à trois mois, aux conditions légales et réglementaires applicables.

(5) L'agrément expire de plein droit en cas de faillite ou de dissolution de la société respectivement de dissolution de l'association.

(6) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, peut, sans préjudice des pouvoirs reconnus aux officiers et agents de police judiciaire et de la police grand-ducale, vérifier sur place et sur pièces le respect des dispositions du présent chapitre.

(7) Les décisions concernant l'octroi ou le retrait de l'agrément sont notifiées au membres du Comité permanent de l'emploi et du Comité de suivi. Il en est de même des informations relatives au paragraphe (3) du présent article.

(8) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi tient une liste des employeurs ayant reçu l'agrément ministériel.

La liste est actualisée, s'il y a lieu, mensuellement et transmise à l'Administration de l'emploi aux fins de suffire aux dispositions de l'article 3 paragraphes (5) et (6) de la présente loi.

**Art. 22.– *Changement des conditions d'obtention***

(1) Sans préjudice des paragraphes (2) et (3) du présent article, l'employeur est tenu de fournir sans délai au ministre ayant dans ses attributions l'emploi, toute information relative à un éventuel changement des conditions définies à l'article 19 de la présente loi, et sur base desquelles l'agrément a été accordé.

(2) En cas de remplacement d'un ou de plusieurs membres des organes dirigeants et/ou du personnel dirigeant, les documents prévus à l'article 20 de la présente loi doivent parvenir, dans un délai de trois mois qui suivent la survenance du remplacement, au ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

(3) Toute autre modification des conditions définies à l'article 19 de la présente loi, sur la base desquelles l'agrément a été accordé, est sujette à un nouvel agrément, à demander dans le délai fixé au paragraphe (2) du présent article.

(4) L'ensemble des informations reprises aux paragraphes (1) à (3) du présent article sont à fournir par voie de lettre recommandée avec accusé de réception à la poste.

(5) L'octroi ou le refus de cet agrément intervient dans les mêmes formes et conditions que celles prévues à l'article 21 de la présente loi.

*Section 2: La convention de coopération*

**Art. 23.– *Contenu de la convention de coopération***

(1) Afin de permettre à l'employeur, qui détient un agrément, de prétendre au bénéfice des dispositions du chapitre V de la présente loi, le ministre ayant dans ses attributions l'emploi a le pouvoir discrétionnaire de conclure avec lui une convention de coopération, appelée ci-après „convention“.

(2) La convention détermine notamment:

1. les prestations à fournir par l'employeur à l'égard des bénéficiaires;
2. la participation financière maximale du fonds pour l'emploi;
3. les modalités de gestion des dossiers, afin de permettre un suivi et une évaluation socioprofessionnels qualitatifs des bénéficiaires;
4. les modalités de gestion financière à observer par l'employeur et notamment la forme et le contenu des décomptes à présenter;
5. les modalités de prise en charge et d'éligibilité des frais par le fonds pour l'emploi;

6. les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'Etat en relation avec les obligations du bénéficiaire;
7. les modalités de coopération entre les parties contractantes, le Comité de suivi et, le cas échéant, le Comité permanent de l'emploi;
8. les informations relatives à sa durée;
9. les formes et délais relatifs à sa résiliation;
10. les modalités du partenariat à mettre en place en application de l'article 12 paragraphes (3) et (4) de la présente loi.

(3) Les responsabilités en matière de gestion des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et des activités de mise au travail incombent exclusivement à l'employeur.

(4) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi met à disposition des employeurs un guide administratif et financier prévoyant les modalités d'exécution des points 2. à 6. du paragraphe (2) du présent article.

### *Section 3: Dépenses éligibles*

#### **Art. 24.– Dépenses résultant d'activités d'insertion ou de réinsertion**

(1) Le fonds pour l'emploi rembourse aux employeurs, suivant les modalités définies par la convention, l'intégralité de l'indemnité visée à l'article 9 paragraphe (1) de la présente loi ainsi que la part patronale des charges salariales y relatives.

(2) Toutefois la prime volontaire prévue à l'article 9 paragraphe (3) de la présente loi n'est pas prise en charge par le fonds pour l'emploi.

(3) Le fonds pour l'emploi prend en outre en charge, les frais du personnel nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement des activités d'insertion et de réinsertion professionnelles organisées par l'employeur sur la base d'un plan décrivant ses besoins en personnel et du budget prévisionnel soumis à l'approbation du Comité de suivi et accordé par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

(4) Les frais liés à la formation des bénéficiaires sont pris en charge en conformité avec les dispositions de la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, telle qu'elle a été modifiée.

(5) Les frais de fonctionnement sont pris en charge sur base des stipulations de la convention.

#### **Art. 25.– Dépenses résultant d'activités de mise au travail**

(1) La participation du fonds pour l'emploi aux frais de salaire du bénéficiaire est décidée par le Comité de suivi. Elle peut être portée jusqu'à cent pour cent du salaire versé au bénéficiaire par l'employeur, y compris la part patronale des cotisations sociales. Le Comité de suivi peut, de sa propre initiative et/ou sur demande motivée de l'employeur, revoir sa décision semestriellement.

(2) Le fonds pour l'emploi prend en outre en charge, les frais du personnel nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement des activités de mise au travail organisées par l'employeur sur la base d'un plan décrivant ses besoins en personnel et du budget prévisionnel soumis à l'approbation du Comité de suivi et accordé par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

(3) Les frais liés à la formation des bénéficiaires sont pris en charge en conformité avec les dispositions de la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, telle qu'elle a été modifiée.

(4) Les frais de fonctionnement peuvent être pris en charge sur base des stipulations de la convention.

*Section 4: Modalités du soutien financier*

**Art. 26.– Exigences comptables**

(1) A l'exception des communes, des syndicats de communes et des établissements publics, l'employeur est tenu, sous peine de remboursement des subventions perçues, de tenir une comptabilité analytique et de communiquer au ministre ayant dans ses attributions l'emploi l'inventaire contenant l'indication des valeurs mobilières et immobilières ainsi que le bilan et comptes de profits et pertes détaillés dans lesquels les amortissements nécessaires doivent avoir été faits.

(2) A l'exception des communes, des syndicats de communes et des établissements publics, l'employeur est tenu de communiquer les documents repris au paragraphe qui précède chaque année dans les trois mois de la clôture de l'exercice. Sans préjudice de l'application des dispositions de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, les comptes annuels doivent avoir fait, au préalable, l'objet d'un contrôle par un ou plusieurs réviseurs d'entreprises recrutés parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises.

(3) En vue de bénéficier du remboursement des frais encourus, l'employeur est tenu de présenter un décompte trimestriel au ministre ayant dans ses attributions l'emploi. La forme et le contenu du décompte sont déterminés par la convention.

(4) Les communes, syndicats de communes et établissements publics sont tenus de présenter chaque année dans les trois mois de la clôture de l'exercice un décompte annuel dont la forme et le contenu sont déterminés par la convention.

(5) L'employeur présentera en outre annuellement et au plus tard pour le 15 mai de l'exercice courant, le budget prévisionnel pour l'exercice suivant au ministre ayant dans ses attributions l'emploi. Les budgets prévisionnels munis d'un plan décrivant les besoins en personnel de l'employeur sont communiqués au Comité de suivi pour approbation.

**Chapitre VI: Dispositions administratives**

**Art. 27.– Nombre et structure du personnel du Ministère du Travail et de l'Emploi**

(1) L'exécution de la présente loi est confiée au ministre ayant l'emploi dans ses attributions.

(2) A cet effet, ce dernier peut procéder, par dérogation aux nombres limites inscrits dans la loi budgétaire pour l'exercice 2004, à l'engagement de quatre fonctionnaires dans la carrière du rédacteur.

**Chapitre VII: Dispositions transitoires et finales**

**Art. 28.– Structure sociétaire**

Les personnes morales de droit privé, qui exercent leur activité depuis plus de trois ans et qui ne remplissent pas à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi les conditions définies par l'article 16 de la présente loi pour ce qui est de la forme sociétaire requise, disposent d'un délai ne pouvant pas excéder dix ans pour se conformer aux dispositions en question.

**Art. 29.– Agrément ministériel**

(1) Les employeurs, qui exercent leur activité depuis plus de trois ans et qui ne remplissent pas à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi les conditions pour obtenir l'agrément, disposent d'un délai ne pouvant pas excéder deux ans pour se conformer aux dispositions en question.

(2) Pendant ce délai ils bénéficient d'un agrément provisoire obéissant, en principe, aux conditions de l'article 19 de la présente loi. Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi précisera, sur avis du Comité de suivi, pour chaque activité les exceptions à ces conditions. Ce délai peut, sur demande motivée, être prorogé une seule fois pour la durée maximale d'un an. Dans ce cas, l'employeur est tenu de soumettre un dossier complet documentant que les conditions prévues par la présente loi sont remplies, avant la venue à terme de la prolongation.

**Art. 30.– Dispositions en cours**

(1) Les stages, contrats d'auxiliaire temporaire ou contrats de travail à durée déterminée conclus avec un employeur bénéficiant d'un agrément provisoire courent jusqu'au terme fixé lors de leur conclusion respective. Tout renouvellement est soumis à l'accord préalable du Comité de suivi dans les formes et délais prévus par la présente loi.

(2) Les contrats à durée indéterminée conclus avec un employeur bénéficiant d'un agrément provisoire sont soumis à validation du ministre ayant dans ses attributions l'emploi sur proposition du Comité de suivi pour l'application des dispositions du Chapitre V de la présente loi.

(3) Les conventions conclues entre les employeurs bénéficiant d'un agrément provisoire et le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, deviennent automatiquement caduques le premier jour du sixième mois qui suit la mise en vigueur de la présente loi.

**Art. 31.– Modification de la législation sur le fonds pour l'emploi**

L'article 2 paragraphe (1) de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet est complété par les numéros suivants:

xx. de la prise en charge des dépenses résultant de l'application de la loi du xxxx relative à la lutte contre le chômage social.

**Art. 32.– Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le troisième jour qui suit sa publication au Mémorial.

\*

**COMMENTAIRE DES ARTICLES****Chapitre I: Dispositions générales***Article 1er. Objet*

L'article 1er définit le champ d'intervention de la présente loi par rapport à la problématique posée par le chômage social ou structurel au Luxembourg. Elle limite l'action étatique à l'organisation et le financement d'initiatives prises par les employeurs afin de garantir la mise en pratique d'une égalité de traitement des initiatives mais avant tout des usagers, appelés dans le contexte de la présente loi les bénéficiaires. Cette limitation volontariste vise à favoriser une diversité certaine d'initiatives en faveur de l'emploi tout en veillant à ne pas inhiber l'initiative privée dans un contexte général de démocratie participative.

*Article 2. Définitions*

L'article 2 vise à augmenter sensiblement la lisibilité du texte de la présente loi et donne des définitions spécifiques aux termes redondants utilisés dans la suite.

Le point (a) définit les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles qui concernent les activités d'un employeur ayant comme finalité l'intégration ou la réintégration sur le marché du travail non visé par la présente loi du bénéficiaire d'un contrat de mise à niveau.

Les activités en question concernent donc exclusivement des structures de transition qui visent à augmenter l'employabilité des usagers en vue de leur intégration définitive sur le marché du travail.

Le point (b) relatif aux activités de mise au travail concernent les activités d'un employeur ayant comme finalité d'offrir au bénéficiaire, dans le cadre d'un contrat de travail se basant sur le droit commun, un emploi et un encadrement tenant compte des difficultés éprouvées par lui pour intégrer le marché du travail non visé par la présente loi.

Les activités en question visent donc des bénéficiaires qui sont extrêmement éloignés du marché du travail. Il s'agit de créer des structures définitives à l'attention de cette population cible, structures pouvant se situer dans un contexte d'économie de marché et/ou avant tout dans celui des emplois de



proximité. La finalité des structures ainsi créées reste cependant toujours, dans la mesure du possible, une intégration sur le marché du travail.

Le point (c) concerne l'agrément qui sera introduit par la présente loi. Il s'agit dans le cas de l'espèce d'une autorisation du ministre ayant l'emploi dans ses attributions d'exercer une activité d'insertion ou de réinsertion professionnelle ou une activité de mise au travail.

Pour des raisons de cohérence de suivi des bénéficiaires, les activités décrites sous les points (a) et (b) peuvent être exercées par un même employeur. Toujours est-il qu'un agrément ministériel est requis pour chaque forme de structure créée, même s'il s'agit du même employeur qui gère ces structures distinctes.

Le point (d) traite du bénéficiaire des dispositions définies par la présente loi. Il s'agit du demandeur d'emploi, sans emploi, sans distinction d'âge, qui remplit les conditions prévues par l'article 3 paragraphe (1) de la présente loi et qui participe soit à une activité d'insertion ou de réinsertion professionnelle soit à une activité de mise au travail.

Le point (e) définit le bilan de compétence. Le bilan de compétence permet d'analyser les compétences professionnelles et personnelles, les aptitudes et les motivations du demandeur d'emploi et de définir un projet professionnel et le cas échéant un projet de formation.

Il reste sous-entendu que, hormis les formations et séminaires assignés par les services compétents de l'Administration de l'emploi, les projets de formation au sens large du terme requièrent une collaboration avec les services compétents du Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports. Ces derniers projets de formation ne rentrent de ce fait pas dans le champ d'application de la présente loi.

Le point (f) introduit la notion du bilan d'insertion professionnelle (BIP). Le BIP est un outil de travail en groupe qui agit sur le processus d'insertion professionnelle du demandeur d'emploi par une triple action:

- acquisition d'une meilleure connaissance du fonctionnement du marché de l'emploi et de la vie en entreprise;
- prise en compte de son positionnement personnel et professionnel par rapport aux exigences du marché du travail;
- élaboration d'un projet professionnel réaliste et d'action, adapté aux conditions du marché du travail.

Le BIP s'adresse avant tout aux bénéficiaires pour lesquels il est difficile voire impossible de réaliser un bilan de compétence faute d'expérience professionnelle antérieure. Il s'adresse à un public jeune et adulte. Il vise d'équiper les demandeurs d'emploi de représentations opérationnelles du monde de travail et de la vie en entreprise. Il est mis en œuvre par les services compétents de l'Administration de l'emploi.

Le point (g) définit le terme du chômage social. Il s'agit de l'ensemble des demandeurs d'emploi éprouvant des difficultés particulières à trouver voire retrouver un emploi sur le marché du travail non visé par la présente loi, indépendamment de l'évolution conjoncturelle.

L'outil d'insertion ou de réinsertion défini par la présente loi s'adresse donc à une catégorie particulière de demandeurs d'emploi et vise surtout une activation précoce des demandeurs en question, afin d'exclure leur enlèvement dans des régimes passifs. Il s'agit, à côté des demandeurs inscrits pendant une période maximale définie par la présente loi dans son article 3, avant tout de personnes extrêmement éloignées du marché du travail tels les toxicomanes, les sans-abri et les ex-détenus.

Le point (h) introduit la notion du contrat de mise à niveau. Il s'agit d'un instrument juridique liant le bénéficiaire à l'employeur dans le cadre d'activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles.

Cet instrument juridique est donc limité aux seules structures de transition visant l'augmentation de l'employabilité des demandeurs d'emploi dans une optique d'intégration définitive sur le marché du travail.

Le point (i) donne une définition à la convention de coopération. Il s'agit d'une convention conclue entre le ministre ayant l'emploi dans ses attributions et l'employeur relative aux conditions et modalités du soutien financier par l'État d'initiatives prises en matière de lutte contre le chômage social.

Il y a lieu de relever que l'organisation et le financement des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et des activités de mise au travail sont soumises à la conclusion préalable d'une convention de coopération avec le ministre ayant l'emploi dans ses attributions.

Le point (j) définit le demandeur d'emploi au sens de la présente loi. Il s'agit d'une personne sans emploi, disponible pour le marché du travail, à la recherche d'un emploi approprié, non affectée à une mesure pour l'emploi, indemnisée ou non indemnisée et ayant respecté les obligations de suivi de l'Administration de l'emploi.

Le point (k) définit l'employeur au sens de la présente loi. Il s'agit en l'occurrence de toute personne physique ou morale qui est partie au contrat de mise à niveau ou au contrat de travail avec le bénéficiaire, à l'exception de l'Etat.

Le contrat de travail avec le bénéficiaire se réfère exclusivement aux activités de mise au travail dans le sens de la présente loi.

Le point (l) introduit la notion d'initiative prise en matière de lutte contre le chômage social. Il s'agit d'un terme général reprenant à la fois les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités de mise au travail.

Le point (m) précise la notion de mesure active en faveur de l'emploi. Il s'agit en l'occurrence des mesures suivantes:

- le contrat d'auxiliaire temporaire, conformément au chapitre 1 de la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes;
- le stage d'insertion, conformément au chapitre 2 de la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes;
- le stage de réinsertion, conformément à l'article 34 de la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, telle qu'elle a été modifiée;
- le pool des assistants, conformément à l'article VII, paragraphe (1) de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle, telle que modifiée;
- les mises au travail de chômeurs indemnisés, conformément à l'article 33, paragraphes (2) et (3) de la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, telle qu'elle a été modifiée;
- les formations, séminaires ou toute autre mesure assignée par les services compétents de l'Administration de l'emploi;

Le point (n) donne une définition au terme „marché du travail non visé par la présente loi“. Il s'agit de l'ensemble des employeurs ne tombant pas sous le champ d'application de la présente loi.

Le point (o) précise la notion de parcours d'insertion individuel. Le parcours d'insertion individuel précise pour chaque demandeur d'emploi, où la situation l'exige, les actions à déployer et qui sont destinées à soutenir, lancer ou relancer le processus d'insertion professionnelle du demandeur d'emploi.

Le parcours d'insertion individuel est de nature à favoriser un meilleur suivi des différents demandeurs et une adaptation permanente de son inadéquation éventuelle aux besoins du marché du travail non visé par la présente loi.

### *Article 3. Champ d'application*

L'article 3 stipule dans son paragraphe (1) point 1. que les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités de mise au travail doivent exclusivement concerner des bénéficiaires, qui ne sont pas engagés dans les liens d'un contrat de travail ou d'apprentissage, respectivement ne suivent pas de mesure active en faveur de l'emploi au plus tard six mois d'inscription à l'Administration de l'emploi.

La mise en œuvre des dispositions relatives au plan d'action national en faveur de l'emploi pour 1998 au niveau de l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle prévoyait entre autres comme objectif que les jeunes inscrits au chômage depuis trois mois (au lieu de six mois prévus dans les lignes directrices européennes) feront l'objet d'une mesure en vue de leur intégration ou réintégration dans la vie professionnelle. Les mêmes mesures sont applicables aux chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent une période d'inscription de six mois (au lieu de 12 mois dans les lignes directrices).

La loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan national d'action en faveur de l'emploi 1998 donne une réponse à la notion de demandeur d'emploi jeune en fixant la limite d'âge à 30 ans accomplis.



En se basant sur les dispositions ci-dessus, la présente loi vise à abolir les différences d'âge établies par les différentes législations respectivement définitions et se veut d'activer dans le cadre d'une des structures prévues par la présente loi l'ensemble des demandeurs d'emploi endéans une période maximale d'inscription à l'Administration de l'emploi de six mois, période qui est considérée comme période d'inactivation maximale raisonnablement supportable par un demandeur d'emploi.

A l'état actuel de la législation et des procédures, les demandeurs d'emploi jeunes et adultes bénéficiaires d'une mesure en faveur de l'emploi ne disposent pas a priori de bilan d'insertion professionnel ni de bilan de compétences. Il s'agit cependant de prendre en charge plus spécifiquement cette population du moment qu'elle est inscrite auprès de l'Administration de l'emploi au plus tard à l'échéance définie par la présente loi. Ainsi le Comité de suivi instauré par l'article 6 de la présente loi peut-il demander l'établissement de ces bilans pour les bénéficiaires de la présente loi.

Les stipulations du point 1. visent avant tout à assurer une prééminence à l'ensemble des dispositifs en place auprès de l'Administration de l'emploi visant une activation de demandeurs d'emploi, avant de n'appliquer les dispositions de la présente loi à leur égard.

De ce fait, les dispositions de la présente loi sont tout à fait subsidiaires à tous les autres dispositifs en place au stade actuel et ne visent qu'exclusivement les demandeurs d'emploi pour lesquels il n'a pas été possible de trouver un emploi sur le marché du travail endéans les délais définis à l'article 3 paragraphe (1) point 1.

L'article 3 stipule dans son paragraphe (1) point 2. et subsidiairement aux dispositions du point 1. que les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités de mise au travail doivent exclusivement concerner des bénéficiaires qui ne sont pas engagés dans les liens d'un contrat de travail ou d'apprentissage le premier jour ouvrable suivant la fin d'une mesure active en faveur de l'emploi.

Comme les outils d'activation de demandeurs d'emploi à disposition de l'Administration de l'emploi sont toujours prééminents par rapport aux dispositions de la présente loi, il y a lieu de garantir que les bénéficiaires au sens de la présente loi ne soient pas laissés pour compte après la fin d'une mesure active en faveur de l'emploi assignée par l'Administration de l'emploi.

L'élément de suivi permanent du demandeur d'emploi constitue l'élément clé dans la prise en charge de demandeurs d'emploi difficiles à placer.

Si le demandeur d'emploi assigné par l'Administration de l'emploi à une mesure active en faveur de l'emploi ne dispose pas d'un contrat de travail se basant sur le droit commun ou d'un contrat d'apprentissage le jour suivant la fin de la mesure, son dossier est transmis de suite au Comité de suivi instauré par la présente loi dans son article 4, sans respect du délai instauré par le paragraphe (1) point 1.

L'article 3 stipule dans son paragraphe (1) point 3. et subsidiairement aux dispositions des points 1. et 2. que les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités de mise au travail doivent exclusivement concerner des bénéficiaires qui sont liés par un contrat d'insertion prévu à l'article 8 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti et proposés par le Service national d'action sociale.

La présente loi a comme but primordial l'activation dans les plus brefs délais des demandeurs d'emploi afin d'éviter qu'ils ne s'enlisent dans des régimes passifs ou qu'ils ne deviennent tributaires d'aides sociales tel le revenu minimum garanti. D'autre part, elle vise une activation des personnes ayant disposé jusqu'ici d'un contrat d'insertion prévu à l'article 8 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un minimum garanti, en leur offrant des chances de réintégration sur le marché du travail via les dispositions spécifiques définies par la présente loi.

Elle tend donc à concilier deux situations extrêmes, d'une part le risque du demandeur d'emploi de tomber tôt ou tard dans le gouffre de l'aide sociale et d'autre part de réintégrer les personnes tributaires de l'aide sociale dans le marché du travail en leur offrant de la manière une valorisation personnelle et une base de subsistance financière autonome.

L'article 3 stipule dans son paragraphe (2) qu'à titre exceptionnel, les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités de mise au travail peuvent concerner des bénéficiaires non visés par le paragraphe (1) qui précède, sur accord préalable du Comité de suivi, donné sur base d'une demande écrite motivée de l'employeur.

Sur l'arrière-fond des expériences vécues dans le contexte des initiatives sociales en faveur de l'emploi, beaucoup de demandeurs d'emploi s'adressent directement aux initiatives afin de pouvoir bénéficier dans les plus brefs délais d'un travail rémunéré.

Comme l'accès aux initiatives sociales constitue l'élément clé de la présente loi, il y a donc lieu de canaliser la demande émanant de l'employeur vers l'organe responsable de l'accès et du suivi, organe qu'est le Comité de suivi instauré par la présente loi.

En pratique, l'employeur est tenu d'adresser sa demande écrite dûment motivée au secrétariat du Comité de suivi qui constitue dans ce contexte le dossier en étroite collaboration avec l'Administration de l'emploi ou le cas échéant le Service national d'action sociale.

L'article 3 stipule dans son paragraphe (3) que les formations, séminaires ou toute autre mesure assignés par les services compétents de l'Administration de l'emploi ne sont pas pris en compte pour l'application du point 2. du paragraphe (1) qui précède.

Cette disposition vise à ne pas prendre en considération au sens de la présente loi notamment:

- les formations proposées par les Centres nationaux de formation professionnelle continue qui offrent aux demandeurs d'emploi la possibilité de suivre une formation certifiée leur permettant d'augmenter leurs chances de (ré)intégrer le marché du travail,
- les formations de courte durée permettant aux demandeurs d'emploi d'acquérir des connaissances dans un domaine professionnel donné,
- les cours de perfectionnement organisés par diverses institutions telles le Centre de Langues ou les Chambres professionnelles,
- les séminaires interactifs en groupe permettant aux demandeurs d'emploi d'acquérir une démarche adaptée de recherche d'emploi et une meilleure connaissance de leur potentiel.

Il s'agit d'avoir une assurance assez large que les formations et séminaires offerts soient directement en relation avec une vacance ou une création de poste.

L'article 3 stipule dans son paragraphe (4) que la participation à temps partiel à une mesure active en faveur de l'emploi n'empêche pas l'application de la présente loi pour la quote-part du temps restant, dans le respect toutefois des limites fixées en matière de durée de travail par la loi modifiée du 9 décembre 1970 portant réduction et réglementation de la durée du travail des ouvriers occupés dans les secteurs public et privé de l'économie respectivement de la loi modifiée du 7 juin 1937 ayant pour objet la réforme de la loi du 31 octobre 1919 portant règlement légal du louage de service des employés privés.

La présente disposition vise à assurer au demandeur d'emploi la faculté de pouvoir disposer dans son ensemble d'un contrat de travail à tâche complète, mesure active en faveur de l'emploi assignée par l'Administration de l'emploi et activité d'insertion ou de réinsertion professionnelle ou activité de mise au travail inclus.

L'article 3 stipule dans son paragraphe (5) que l'affectation par les services compétents de l'Administration de l'emploi d'une personne à une mesure en faveur de l'emploi auprès d'un employeur bénéficiant de l'agrément avant l'échéance du terme définie par le paragraphe (1) point 1. qui précède est subordonnée à l'information préalable du Comité de suivi.

Comme la question de l'accès aux structures définies par la présente loi est un élément charnière dans sa philosophie, la disposition introduite par l'article 3 dans son paragraphe (5) vise avant tout à ne pas créer, avant l'écoulement du terme obligatoire de six mois d'inscription à l'Administration de l'emploi, d'accès parallèle aux structures, sans information préalable du Comité de suivi.

Cette disposition rentre dans la droite lignée de la philosophie de base définie par l'élément de subsidiarité des dispositions de la présente loi et partant de ses structures aux missions fonctionnelles prééminentes de l'Administration de l'emploi. Elle rentre également dans la logique de suivi cohérent et continu des demandeurs d'emploi pris en charge par l'application de la présente loi.

L'article 3 stipule dans son paragraphe (6) que l'orientation par les services compétents de l'Administration de l'emploi d'une personne vers un contrat d'apprentissage auprès d'un employeur bénéficiant de l'agrément est subordonnée à l'accord préalable du Comité de suivi.

Cette disposition empiète uniquement sur la faculté de l'Administration de l'emploi de proposer un contrat d'apprentissage à un demandeur d'emploi auprès d'un employeur bénéficiant de l'agrément ministériel instauré par la présente loi dans ses articles 18 à 22. Tous les autres cas de figure ne sont pas visés par l'article 3 paragraphe (6).

## **Chapitre II: Coordination des initiatives prises en matière de lutte contre le chômage social**

### *Article 4. Organes compétents*

Un des buts prioritaires de la présente loi, hormis la question de l'accès des demandeurs d'emploi aux différentes initiatives sociales en faveur de l'emploi, est la coordination des initiatives prises en matière de lutte contre le chômage social dans un esprit de traitement égalitaire de tous les acteurs intervenant dans ce domaine. Ce traitement égalitaire de la part du législateur ne doit cependant pas exclure la diversité des différentes actions et approches afin de permettre l'éclosion d'une panoplie d'initiatives permettant de suffire à la lutte contre le chômage social au Luxembourg.

L'article 3 donne compétence de coordination au Comité permanent de l'emploi institué par l'article III de la loi modifiée du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle et au Comité de suivi qui est institué par l'article 6 de la présente loi.

### *Article 5. Missions du Comité permanent de l'emploi*

L'article 5 dans son paragraphe (1) stipule que le Comité permanent de l'emploi, institué par l'article III de la loi modifiée du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle, se réunit au moins deux fois par an pour discuter de l'évolution du chômage social et des initiatives prises en la matière.

La présente loi vise donc à institutionnaliser le débat et le dialogue entre partenaires sociaux autour du thème du chômage social, en convoquant le Comité permanent de l'emploi au moins deux fois par an spécifiquement sur ce sujet. Ceci implique une réflexion permanente visant avant tout une adaptation des outils de lutte active à disposition et d'adapter le cas échéant de manière flexible les politiques axées à prévenir et à combattre activement le chômage social au Luxembourg.

Sur cet arrière-fond et en raison du vécu des six dernières années qui ont vu une prolifération abondante d'initiatives en faveur de l'emploi, le Comité permanent de l'emploi a compétence politique de discuter sur les initiatives prises en cette matière par les employeurs au sens de la présente loi.

L'article 5 paragraphe (2) définit les attributions du Comité permanent de l'emploi dans ce domaine. Il s'agit, de manière non limitative:

- a) de discuter des orientations en matière des initiatives prises en matière de lutte contre le chômage social;
  - il s'agit notamment de discuter entre partenaires sociaux afin de pouvoir parer aux éventuelles inadéquations constatées par l'Administration de l'emploi ou le Service national d'action sociale entre places vacantes ou disponibles et les compétences des demandeurs d'emploi faisant l'objet des dispositions de la présente loi.
- b) de conseiller le Gouvernement dans la définition des activités économiques soustraites au champ d'application du chapitre III de la présente loi;
  - la présente loi laisse ouvert tous les champs d'activités économiques aux activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles définies par le chapitre III de la présente loi en vue surtout d'assurer une perméabilité certaine entre les initiatives sociales en faveur de l'emploi et le marché du travail non visé par la présente loi. Si, pour des raisons quelconques, il y avait des hésitations de la part d'un des partenaires sociaux à accepter que les initiatives se lancent dans un domaine économique précis, le Comité permanent de l'emploi, dans un esprit de conciliation, pourrait utilement conseiller le Gouvernement sur la marche à suivre.
- c) de conseiller le Gouvernement dans la définition des travaux non satisfaits par le marché en vue du développement des activités de mise au travail;
  - s'agissant des activités de mise au travail qui aux termes de l'article 15 paragraphe (1) de la présente loi concernent en priorité les besoins non encore satisfaits par le marché du travail non visé par la présente loi, le Comité permanent de l'emploi est appelé de manière consensuelle à conseiller le Gouvernement dans la définition des travaux dont il s'agit.
- d) d'aplanir les conflits pouvant naître dans la mise en pratique de la présente loi;
  - au stade actuel, les initiatives sociales en faveur de l'emploi empiètent de manière directe ou indirecte sur d'autres activités économiques poursuivies par des structures commerciales. Il en résulte très souvent des conflits qui sont débattus sur la place publique. Afin de parer à de tels

situations à l'avenir, la présente loi vise à donner compétence au Comité permanent de l'emploi pour essayer d'aplanir ces conflits dans le contexte d'une discussion consensuelle entre partenaires sociaux.

- e) de formuler des avis en matière de lutte contre le chômage social au Gouvernement et au Comité de coordination tripartite, ainsi qu'à tout autre organe compétent en la matière;
  - afin d'associer activement les partenaires sociaux dans la démarche instaurée par la présente loi, le Comité permanent de l'emploi est appelé à formuler des avis en matière de lutte contre le chômage social à tout organe compétent en la matière dont notamment le Gouvernement et le Comité de coordination tripartite.
- f) de formuler des orientations au Comité de suivi dans l'exécution de ses tâches;
  - les missions du Comité permanent de l'emploi sont éminemment politiques. Voilà pourquoi il est appelé, dans le respect des lois et règlements, à formuler des orientations pratiques au Comité de suivi dans l'exécution des tâches qui lui sont déléguées par la présente loi, soit de sa propre initiative soit à la demande de ce dernier.
- g) d'aviser la partie du rapport d'activité annuel du Ministère du Travail et de l'Emploi concernant les initiatives prises en matière de lutte contre le chômage social;
  - les résultats des initiatives prises au sens de la présente loi seront consignés dans le rapport d'activité annuel du Ministère du Travail et de l'Emploi. Le Comité permanent de l'emploi, à la base de la mise en œuvre de ces politiques actives en faveur de l'emploi est appelé à aviser cette partie du rapport d'activité annuel du Ministère du Travail et de l'Emploi, en raison d'une augmentation certaine de la transparence des résultats des différentes initiatives en question.
- h) de conseiller le ministre ayant dans ses attributions l'emploi dans l'exploitation et la coordination des possibilités offertes en matière de chômage social par la loi du 30 juin 1976 portant: 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, telle qu'elle a été modifiée;
  - il s'agit dans le cas de l'espèce notamment de l'exploitation et de la coordination des possibilités offertes par la création d'emplois à l'échelon local, dans l'économie sociale et dans les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par le marché notamment dans les domaines de la rénovation urbaine, de l'environnement, de l'exploitation touristique, de l'encadrement des jeunes et de l'aide familiale de proximité.

#### *Article 6. Composition, missions et fonctionnement du Comité de suivi*

L'article 6 stipule dans son paragraphe (1) que la participation des bénéficiaires aux activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et aux activités de mise au travail est fonction de la décision d'un Comité de suivi, composé de 11 membres.

Si le Comité permanent de l'emploi a compétence politique en matière de lutte contre le chômage social, le Comité de suivi constitue l'organe d'exécution de cette politique dans la vie de tous les jours.

Hormis la définition du groupe cible dans le contexte de l'article 2 point (d), définition qui limite le champ d'application de la présente loi à une certaine catégorie de demandeurs d'emploi, la présente loi vise avant tout, hormis une activation précoce de la population cible dont question ci-dessus, à assurer un suivi qualitatif et quantitatif des demandeurs tout au long de leur parcours d'activation. Voilà pourquoi il est essentiel de régler l'accès des demandeurs d'emploi aux activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement aux activités de mise au travail.

La réglementation de l'accès des demandeurs est condition sine qua non d'une prise en charge des frais liés aux activités en question. Seuls les frais en relation avec les demandeurs d'emploi orientés suivant les dispositions de la présente loi vers les structures de transition respectivement définitives seront pris en charge conformément aux dispositions du chapitre V de la présente loi.

Suivant les stipulations de l'article 6, le Comité de suivi est composé de:

- a) deux représentants du ministre ayant dans ses attributions l'emploi;
- b) trois représentants du service de placement de l'Administration de l'emploi;
- c) un représentant du service d'orientation professionnelle de l'Administration de l'emploi;
- d) un représentant du service d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi de l'Administration de l'emploi;

- e) un représentant du Ministre ayant dans ses attributions la lutte contre l'exclusion sociale;
- f) un représentant du Service national d'action sociale;
- g) deux représentants des syndicats les plus représentatifs sur le plan national;
- h) deux représentants des organisations patronales.

La composition du comité est tripartite afin de donner une suite logique à l'approche consensuelle entre partenaires sociaux dans la lutte contre le chômage social.

Suivant l'article 6 paragraphe (2), les attributions du Comité de suivi sont notamment:

- a) de décider de la participation des bénéficiaires aux activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles, à l'exception de ceux visés par l'article 3 paragraphe (1) point 1. de la présente loi;
  - il s'agit de décider de l'accès aux structures d'insertion et de réinsertion définies par la présente loi. Dans un premier temps le Comité de suivi ne décide que sur les bénéficiaires qui ne sont pas engagés dans les liens d'un contrat de travail ou d'apprentissage le premier jour ouvrable suivant la fin d'une mesure active en faveur de l'emploi respectivement sur les bénéficiaires qui sont liés par un contrat d'insertion prévu à l'article 8 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti et proposés par le Service national d'action sociale. S'agissant des bénéficiaires qui ne sont pas engagés dans les liens d'un contrat de travail ou d'apprentissage, respectivement qui ne suivent pas de mesure active en faveur de l'emploi après six mois d'inscription à l'Administration de l'emploi, les employeurs bénéficiant de l'agrément ministériel peuvent recruter ces bénéficiaires dans les liens d'un contrat de mise à niveau tel que défini par l'article 7 de la présente loi, sans l'accord préalable du Comité de suivi. A ces fins, l'employeur bénéficiant de l'agrément ministériel doit collaborer avec l'Administration de l'emploi. Le Comité de suivi dispose à cet effet d'un moyen de contrôle ex post dans le contexte des dispositions de l'article 6 paragraphe (2) point f.
- b) de décider de la participation des bénéficiaires aux activités de mise au travail;
  - les activités de mise au travail visent des bénéficiaires qui sont extrêmement éloignés du marché du travail dans le contexte de structures définitives se situant dans un contexte d'économie de marché et/ou avant tout dans celui des emplois de proximité. La forme du contrat de travail qui se base sur le droit commun, tout comme le fait que l'employeur bénéficiant de l'agrément ministériel peut disposer d'un cofinancement suivant les conditions définies par le chapitre V de la présente loi, rend impératif un accord préalable du Comité de suivi. Ceci avant tout afin d'éviter dès le départ d'éventuels abus.
- c) de proposer aux employeurs une activité d'insertion ou de réinsertion professionnelle respectivement de mise au travail pour les bénéficiaires visés par l'article 3 paragraphe (1) et (3) au plus tard après sept mois d'inscription auprès de l'Administration de l'emploi;
  - la présente loi a une philosophie d'activation pour l'ensemble des demandeurs d'emploi au plus tard après six mois d'inscription à l'Administration de l'emploi. Les employeurs bénéficiant de l'agrément ministériel peuvent recruter les bénéficiaires dans les liens d'un contrat de mise à niveau en collaboration avec l'Administration de l'emploi à l'échéance du terme de six mois d'inscription sans l'accord préalable du Comité de suivi. Les dossiers des bénéficiaires qui ne disposeront pas, à l'échéance du septième mois d'inscription auprès de l'Administration de l'emploi, d'activation au sens de l'article 3 paragraphe (1) de la présente loi, seront obligatoirement transmis au Comité de suivi. Celui-ci pourra dans la suite proposer aux employeurs une activité d'insertion ou de réinsertion professionnelle respectivement de mise au travail. Toujours est-il qu'il pourra également retourner le dossier à l'Administration de l'emploi en vue de recommander d'autres mesures à entamer par cette dernière. L'élément de suivi constitue un élément clé dans la philosophie de base de la présente loi. Cet élément rend nécessaire une analyse et une concertation étroites au sujet de la situation de chaque demandeur d'emploi inscrit auprès de l'Administration de l'emploi après l'échéance des délais fixés par la présente loi en vue de son activation dans des délais les plus rapprochés. Il s'agit là d'une des fonctions clés du Comité de suivi.
- d) de demander, le cas échéant, pour les bénéficiaires, l'établissement d'un bilan d'insertion professionnelle ou d'un bilan de compétences par le service d'accompagnement personnalisé de l'Administration de l'emploi;
  - comme les bénéficiaires d'une mesure en faveur de l'emploi ne disposent pas a priori d'un bilan d'insertion professionnelle ou d'un bilan de compétences, le Comité de suivi peut demander, pour



les bénéficiaires où ceci lui paraît utile et indiqué, l'établissement de tels bilans par le service d'accompagnement personnalisé de l'Administration de l'emploi respectivement, par le biais de ce service, par des consultants externes chargés de l'établissement de tels bilans pour compte de l'Administration de l'emploi.

- e) d'approuver les budgets prévisionnels annuels et les plans décrivant les besoins en personnel présentés par les employeurs au ministre ayant dans ses attributions l'emploi dans le cadre de l'exécution de la présente loi;
- les employeurs disposant de l'agrément ministériel défini par le chapitre V section 1 de la présente loi sont tenus de présenter dans les conditions fixées par l'article 26 paragraphe (4) un budget prévisionnel au ministre ayant dans ses attributions l'emploi ainsi que des plans décrivant les besoins en personnel pour l'encadrement des activités. Ces budgets prévisionnels et plans décrivant les besoins en personnel sont communiqués au Comité de suivi pour approbation.
- f) de valider les décomptes annuels présentés par les employeurs au ministre ayant dans ses attributions l'emploi en application de la convention de coopération et en exécution de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat;
- les employeurs disposant de l'agrément ministériel défini par le chapitre V section 1 de la présente loi sont tenus de présenter dans les conditions fixées par l'article 26 paragraphe (2), respectivement par l'article 26 paragraphe (5) pour les communes, syndicats de communes et établissements publics, un décompte annuel au ministre ayant dans ses attributions l'emploi. Ces décomptes annuels sont communiqués au Comité de suivi pour validation. Dans ce contexte, le Comité de suivi dispose d'un moyen de contrôle ex post sur l'ensemble des activités dont également celles qui échappent à sa décision préalable. Il est partant dans les attributions du Comité de suivi de suggérer au ministre ayant dans ses attributions l'emploi notamment l'application de l'article 83 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat relatif à la restitution de toute somme indûment touchée dans le contexte de l'exécution de la présente loi.
- g) de faire au ministre ayant dans ses attributions l'emploi des propositions relatives à la destinée du solde des décomptes annuels présentés;
- dans le contexte d'une approche à livres ouverts, le Comité de suivi est appelé à faire au ministre ayant dans ses attributions l'emploi des propositions relatives à la destinée du solde des décomptes annuels présentés. Il peut s'agir suivant les cas d'une perte respectivement d'un bénéfice éventuels. Le Comité pourra dès lors se prononcer, au vu de la gestion opérée par l'employeur, soit d'un remboursement de la perte, dans la limite des disponibilités budgétaires, soit d'une réduction de son apport financier en cas de bénéfices sans cause. La convention de coopération définie au chapitre V section 2 article 23 est basée sur un guide administratif et financier introduit par le paragraphe (4) du même article qui pourra mettre en place des lignes de conduite à observer par les employeurs pour l'affectation éventuelle du solde.
- h) de décider du principe et du degré de participation du fonds pour l'emploi aux frais de salaire du bénéficiaire d'activités de mise au travail;
- le Comité de suivi, sur base du dossier personnel du bénéficiaire et le cas échéant d'une demande dûment motivée de l'employeur, décide du principe et du taux de participation du fonds pour l'emploi aux frais de salaire du bénéficiaire d'activités se déroulant dans le contexte des structures définitives. Le Comité de suivi prend une décision individuelle qui peut être limitée dans le temps.
- i) d'évaluer la qualité de l'accompagnement et de l'encadrement des bénéficiaires;
- le Comité de suivi, sur base notamment de la convention de coopération définie au chapitre V section 2 article 23 paragraphe (2) points 2., 7. et 10. est appelé, dans le contexte de l'exécution de la présente loi, à se prononcer sur la qualité de l'accompagnement et de l'encadrement des bénéficiaires. Il pourra le faire également dans le contexte de sa mission lui déléguée par les articles 8 paragraphe (3) et 14 paragraphe (2).
- j) de décider de la prolongation éventuelle du contrat de mise à niveau;
- le contrat de mise à niveau introduit par le chapitre III, Section 1, article 7 ne peut être conclu par un employeur avec un bénéficiaire que sous l'accord préalable du Comité de suivi. L'article 8 stipule que le contrat de mise à niveau, d'une durée minimale de six mois, peut être renouvelé deux fois sans que la durée totale ne puisse dépasser vingt-quatre mois. Sur base d'une demande

dûment motivée du bénéficiaire, respectivement de son employeur, le Comité de suivi peut, le cas échéant les deux parties entendues dans leur avis, accorder une troisième prolongation de douze mois au maximum. Notons qu'il s'agit dans tous les cas d'une décision individuelle et que le principe général pour un employeur ne saurait être accordé par le Comité de suivi.

- k) de décider du type de contrat de travail à attribuer aux bénéficiaires orientés vers les activités de mise au travail;
- le Comité de suivi, sur base du dossier individuel du bénéficiaire, et le cas échéant sur demande dûment motivée de l'employeur, décide du type de contrat de travail à attribuer aux bénéficiaires orientés vers les structures définitives. Il s'agit dans le cas de l'espèce uniquement des deux formes de contrats de travail prévues par la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, telle qu'elle a été modifiée: du contrat de travail à durée déterminée et du contrat de travail à durée indéterminée.
- l) d'aviser les demandes en obtention d'un agrément de la part des employeurs;
- le Comité de suivi, en tant qu'organe „exécutif“ des décisions de l'organe politique qu'est le Comité permanent de l'emploi, avise l'ensemble des demandes en obtention d'un agrément de la part des employeurs, en raison notamment d'un travail éminemment important de coordination et afin de garder une cohérence certaine dans la mise en œuvre d'activités dans l'intérêt de la lutte contre le chômage social.
- m) de conseiller le ministre ayant dans ses attributions l'emploi dans la gestion administrative et financière des initiatives prises en matière de lutte contre le chômage social;
- le Comité de suivi est de par sa nature un organe à l'écoute des employeurs, des bénéficiaires et des administrations intervenant dans l'exécution de la présente loi. Voilà pourquoi il constitue un organe de prédilection idéal pour conseiller le ministre ayant dans ses attributions l'emploi surtout dans la gestion administrative et financière des initiatives prises en matière de lutte contre le chômage social.

L'article 6 stipule dans son paragraphe (3) que le Comité de suivi est présidé par un représentant du ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

Tout en réitérant la prééminence de toutes les mesures pouvant être mises en place par l'Administration de l'emploi avant que le dossier du demandeur d'emploi ne soit transmis au Comité de suivi, comité qui agit en conséquence de manière tout à fait subsidiaire, et tout en soutenant qu'il s'agit pour les bénéficiaires au sens de la présente loi d'une catégorie spécifique de demandeurs d'emploi, il y a lieu de séparer les compétences fonctionnelles par rapport à ce groupe cible des compétences spécifiques de l'Administration de l'emploi. L'association du Comité permanent de l'emploi, en tant qu'organe politique à la lutte active contre le chômage social, rend visible la visée prioritaire de politique active en faveur de l'emploi d'une partie signifiante de demandeurs d'emploi qui trop souvent constituent les „stocks“ de notre service public pour l'emploi. Voilà pourquoi la présidence du Comité de suivi est assurée par un représentant du ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

Le deuxième alinéa du paragraphe (3) dispose qu'en règle générale, le Comité de suivi est saisi par le service placement de l'Administration de l'emploi.

Etant donné que l'un des buts principaux de la présente loi est la prise en charge des personnes pour lesquelles les mesures traditionnelles en faveur de l'emploi ne semblent pas appropriées, le service placement de l'Administration de l'emploi transmet au Comité de suivi, sur base mensuelle, une liste reprenant l'ensemble des demandeurs d'emploi tombant sous le champ d'application de la présente loi, à savoir ceux qui sont inscrits depuis au moins sept mois auprès de l'Administration de l'emploi et qui ne sont pas engagés dans une mesure active en faveur de l'emploi au sens de la présente loi respectivement dans les liens d'un contrat de travail ou d'apprentissage à la fin d'une mesure en faveur de l'emploi.

Ce principe souffre cependant deux exceptions: le cas des bénéficiaires visés à l'article 3 paragraphe (1), point 3., pour lesquels la saisine est opérée par le Service national d'action sociale et le cas des bénéficiaires visés à l'article 3 paragraphe (2), pour lesquels la saisine est effectuée moyennant demande écrite motivée de l'employeur.

L'article 6 stipule dans son paragraphe (4) qu'il est nommé un membre suppléant pour chacun des membres titulaires susvisés. Le même paragraphe précise en outre que les membres titulaires et suppléants du Comité de suivi sont nommés par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

En raison notamment de la fréquence des réunions à tenir par le Comité de suivi, il importe de garantir dès le départ, que ces séances pourront utilement se dérouler dans les conditions définies par le paragraphe (11) du présent article.

L'article 6 stipule dans son paragraphe (5) que les membres du Comité de suivi sont nommés pour la durée de quatre ans, leur mandat est renouvelable.

La durée de quatre ans a été retenue en raison notamment de garder une cohérence dans le temps des décisions prises et de fortifier l'esprit d'équipe au Comité de suivi, esprit nécessaire à une bonne gestion journalière du chômage social.

L'article 6 stipule dans son paragraphe (6) que le Comité de suivi peut s'adjoindre, en cas de besoin, toutes les personnes dont le concours en raison de leur compétence ou de leur fonction lui paraît utile pour l'exécution de sa mission.

Il pourra s'agir dans le cas de l'espèce d'experts externes respectivement d'employeurs du choix du Comité de suivi qui pourront apporter une plus-value à la mission de décision, de conseil et d'évaluation du Comité de suivi.

L'article 6 stipule dans son paragraphe (7) que le Comité de suivi a la faculté de convoquer et d'entendre les bénéficiaires respectivement les employeurs dans l'exécution des missions lui conférées.

Ce paragraphe souligne le soucis de consensus et de conciliation entre les parties.

L'article 6 stipule dans son paragraphe (8) que les membres du Comité de suivi et les personnes visées aux paragraphes (6) et (7) du présent article sont tenus au secret des délibérations.

L'article 6 stipule dans son paragraphe (9) que le secrétariat du Comité de suivi est assuré par le Ministère du Travail et de l'Emploi.

L'article 6 dispose dans son paragraphe (10) que le Comité de suivi est convoqué sur invitation du Président, indiquant jour, heure, lieu et l'ordre du jour. La convocation et le cas échéant les documents se rapportant à l'ordre du jour doivent être envoyés au moins dix jours ouvrables avant la date de la réunion. Il dispose en outre que tout membre titulaire du Comité de suivi empêché d'assister à une session doit en aviser son suppléant et lui transmettre le dossier administratif ensemble avec la convocation. Enfin, il dispose que les séances du Comité de suivi ne sont pas publiques.

En raison de la composition tripartite du Comité de suivi, il y a en effet lieu de définir un laps de temps suffisant pour que les membres du comité puissent valablement se préparer pour les réunions en question. Vu qu'il s'agit de dossiers individuels qui nécessitent une confidentialité certaine dans leur traitement, les séances du Comité de suivi sont à huis clos.

L'article 6 stipule dans son paragraphe (11) que le Comité de suivi délibère valablement si la majorité de ses membres sont présents.

Il retient en outre que les décisions et avis du Comité de suivi sont pris à la majorité des voix exprimées. Lorsque le Président constate que le Comité de suivi n'est pas en nombre de délibérer valablement, il clôt la réunion.

Dans ce cas, il convoque, endéans les cinq jours, le Comité de suivi avec le même ordre du jour. Le Comité de suivi siège alors valablement, quel que soit le nombre des membres présents.

En cas de partage de voix, la voix du Président est prépondérante.

Les dispositions de l'article 6 paragraphe (11) sont de nature à assurer une continuité dans le travail du Comité de suivi, afin de permettre le respect des différents délais de procédures définies par la présente loi.

### **Chapitre III: Activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles**

#### *Section 1: Statut des bénéficiaires*

##### *Article 7. Contrat de mise à niveau*

L'article 7 dispose dans son paragraphe (1) que dans le cadre des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles, il est conclu un contrat de mise à niveau entre l'employeur et le bénéficiaire. L'accord préalable du Comité de suivi est requis pour les bénéficiaires visés par l'article 3 paragraphe (1) points 2. et 3. paragraphe (2) et paragraphe (5).



L'outil du contrat de mise à niveau est réservé exclusivement aux bénéficiaires au sens de la présente loi. En raison des dispositions d'accès aux mesures de la présente loi, et la fonction „filtre“ du Comité de suivi dans ce contexte, la conclusion du contrat de mise à niveau nécessite l'accord préalable de ce dernier hormis pour les bénéficiaires définis à l'article 3 paragraphe (1) point 1.

L'article 7 dispose dans son paragraphe (2) que le modèle-type du contrat de mise à niveau écrit entre l'employeur et le bénéficiaire est déterminé par voie de règlement grand-ducal.

La description du modèle-type du contrat de mise à niveau est conféré à un règlement grand-ducal qui est déposé conjointement à la présente loi, afin d'en accroître la transparence de lecture.

*Article 8. Durée et fin du contrat de mise à niveau*

L'article 8 dispose dans son paragraphe (1) que le contrat de mise à niveau est conclu pour une période ne pouvant être inférieure à six mois. Il peut être renouvelé deux fois sans que la durée totale ne puisse dépasser vingt-quatre mois. Il dispose en outre que le Comité de suivi peut, sur base d'une demande dûment motivée du bénéficiaire respectivement de son employeur et après avoir entendu le cas échéant les deux parties en leur avis, accorder une troisième prolongation de douze mois au maximum.

Afin de permettre au bénéficiaire et aux employeurs au sens de la présente loi d'opérer une insertion ou une réinsertion professionnelle dans des conditions adaptés au profil personnel du demandeur d'emploi, la durée du contrat de mise à niveau peut être adapté de manière flexible aux besoins spécifiques du bénéficiaire sans dépasser la limite de vingt-quatre mois au total et sans que le contrat n'ait été prorogé deux fois auparavant. Sur base d'une demande dûment motivée du bénéficiaire respectivement de son employeur, ce contrat maximal de vingt-quatre mois peut être renouvelé par le Comité de suivi une seule fois pour une période maximale de douze mois.

L'article 8 stipule dans son paragraphe (2) que le bénéficiaire peut mettre fin au contrat de mise à niveau moyennant la notification par lettre recommandée d'un préavis de huit jours au cas où il s'engage dans les liens d'un contrat de travail à durée indéterminée ou d'un contrat de travail à durée déterminée d'une durée minimale de six mois, sans préjudice des dispositions de l'article 27 de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail. Copie de la résiliation doit être adressée de suite par l'employeur, sous peine de remboursement intégral des sommes perçues sur base de l'article 24 paragraphe (1), au Comité de suivi.

La faculté du bénéficiaire à mettre fin au contrat de mise à niveau est donc limitée à deux cas de figure. Le premier étant celui de l'existence d'un contrat de travail à durée indéterminée qui lie le bénéficiaire à un employeur respectivement d'un contrat à durée déterminée d'une durée minimale de six mois. Le second est déterminé par l'article 27 de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail concernant la résiliation pour motif grave, afin de sauvegarder les intérêts du bénéficiaire vis-à-vis de son employeur. Dans tous les cas et dans un esprit évident de suivi des candidats, l'employeur, réceptionnaire des fonds en provenance du fonds pour l'emploi, doit adresser sans délai copie de la résiliation du chef du bénéficiaire au Comité de suivi, sous peine de remboursement intégral de l'indemnité visée à l'article 9 paragraphe (1) de la présente loi ainsi que la part patronale des charges salariales y relatives.

Ce dernier a faculté de vérifier la gravité des faits invoqués par le bénéficiaire à l'encontre de son employeur et de convoquer le cas échéant les parties en application de l'article 6 paragraphe (7).

L'article 8 paragraphe (3) stipule que l'employeur qui décide de mettre fin au contrat de mise à niveau doit saisir au préalable le Comité de suivi par lettre recommandée, en indiquant des motifs suffisants, réels et sérieux.

La résiliation d'un contrat de mise à niveau par l'employeur dans le contexte des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle est un acte tellement décisif qu'il implique, dans une optique de suivi permanent des candidats, une information préalable du Comité de suivi.

Le but des activités de transition est sans équivoque l'augmentation de l'employabilité des bénéficiaires qui sont souvent extrêmement éloignés du marché de l'emploi. Partant, les dispositions du droit commun dont notamment celles relatives à la résiliation pour faute grave ne peuvent pas être applicables au contrat de mise à niveau et aux relations de travail entre les bénéficiaires et l'employeur.

Une résiliation du contrat du chef de l'employeur nécessite de ce fait un accompagnement par le Comité de suivi, afin de sauvegarder et les intérêts du bénéficiaire auquel un tort irréparable pourrait être causé et ceux de l'employeur qui doit pouvoir continuer à gérer de manière sereine la structure à l'intention du groupe cible défini par la présente loi.

Parallèlement, l'employeur peut prononcer, par lettre recommandée, une dispense de travail non rémunérée à l'égard du bénéficiaire en l'informant de la saisine du Comité de suivi.

Il y a lieu d'informer le bénéficiaire à toutes les étapes de l'état de son dossier. L'employeur peut décider, au vu de sa perception de la gravité du cas, une dispense de travail non rémunérée à l'égard du bénéficiaire, en attendant la prise de position du Comité de suivi.

Le Comité de suivi dispose d'un délai de 20 jours ouvrables pour entendre, le cas échéant, les parties en application des dispositions de l'article 6 paragraphe (7) en vue de recueillir les explications du bénéficiaire et de l'employeur dans un esprit de concilier les parties.

Passé le délai de 20 jours ouvrables à partir de la date de l'envoi de la lettre recommandée, l'employeur retrouve la faculté de mettre fin au contrat de mise à niveau, moyennant la notification par lettre recommandée, en indiquant des motifs suffisants, réels et sérieux, d'un délai de préavis de quinze jours au bénéficiaire. Copie de la résiliation doit être adressée sans délai au Comité de suivi, sous peine de nullité et de remboursement intégral des sommes perçues sur base de l'article 24 paragraphe (1).

Même si les dispositions de l'article 8 paragraphe (3) sont de nature à concilier d'une part les parties et d'autre part à avoir connaissance et des problèmes du bénéficiaire et de ceux de l'employeur, il convient de définir des délais rapprochés afin de fixer les parties sur l'issue du conflit et de l'opinion du Comité de suivi. Après 20 jours ouvrables, l'employeur retrouve toutes ses possibilités de mettre fin au contrat de mise à niveau, nonobstant la prise de position du Comité de suivi.

Il importe que le Comité de suivi soit tenu au courant du résultat définitif de ses démarches de conciliation. Voilà pourquoi il impose au réceptionnaire des fonds en provenance du fonds pour l'emploi la tâche d'information formelle. Pour le cas où l'employeur qui a résilié le contrat de mise à niveau aurait enfreint aux dispositions du présent paragraphe, la résiliation du contrat serait nulle de plein droit et il aurait à s'acquitter du remboursement intégral des sommes perçues pour les indemnités visées à l'article 9 paragraphe (1) de la présente loi ainsi que la part patronale des charges salariales y relatives.

L'article 8 dispose dans son paragraphe (4) que le contrat de mise à niveau cesse de plein droit en cas de refus non justifié par le bénéficiaire d'un poste de travail approprié lui assigné par le service placement de l'Administration de l'emploi.

Etant donné que le but principal du contrat de mise à niveau est la transition vers le marché de l'emploi, le bénéficiaire doit, pendant toute sa durée rester disponible pour ce marché de l'emploi et répondre aux assignations de postes de travail lui proposées par l'Administration de l'emploi. Afin d'éviter des enlacements dans des structures de transition, le paragraphe (4) prévoit que le contrat de mise à niveau est résilié de plein droit au cas où le bénéficiaire refuse de manière non justifiée un poste lui assigné par l'Administration de l'emploi.

L'article 8 précise dans son paragraphe (5) que le bénéficiaire du contrat de mise à niveau est autorisé à s'absenter, avec maintien de l'intégralité de son indemnité, pour répondre à des offres d'emploi, lui assignées par le service placement de l'Administration de l'emploi.

Dans la suite logique du paragraphe (4) l'employeur doit dispenser le bénéficiaire de son occupation pour le mettre en mesure de répondre aux offres d'emploi lui assignées par le service placement de l'Administration de l'emploi. En vue de mettre le personnel encadrant de l'employeur en mesure d'accompagner et de suivre la présentation du bénéficiaire en question, le service placement de l'Administration de l'emploi adressera une copie de la carte d'assignation à l'employeur.

#### *Article 9. Indemnisation des bénéficiaires d'un contrat de mise à niveau*

L'article 9 stipule dans son paragraphe (1) que l'employeur est tenu de verser au bénéficiaire d'un contrat de mise à niveau une indemnité égale à quatre-vingts pour cent du salaire social minimum qui lui reviendrait en cas d'occupation comme travailleur non qualifié.

Le montant de l'indemnité a été volontairement fixée à quatre-vingts pour cent afin de garder une incitation réelle pour les bénéficiaires de transiter vers le marché du travail non subventionné au sens de la présente loi.

Toutefois, cette indemnité est maintenue à cent pour cent du salaire social minimum qui reviendrait à un travailleur non qualifié, pour les bénéficiaires définis à l'article 3 paragraphe (1) point 3. de la présente loi qui bénéficiaient, au moment de la décision du Comité de suivi en application de l'article 6 paragraphe (2) point a) de la présente loi, d'une des mesures définies par l'article 10 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

La présente loi se veut, à des fins de transition dans le marché du travail, d'activer dans les liens d'un contrat de mise à niveau notamment les bénéficiaires en provenance du Service national d'action social ayant bénéficié d'activités d'insertion professionnelle définies par l'article 10 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. Ces activités sont rémunérées à cent pour cent du salaire social minimum. Afin d'inciter l'activation des bénéficiaires du RMG, l'indemnité revenant à ces bénéficiaires est maintenue à cent pour cent.

L'article 9 paragraphe (2) précise que l'indemnité visée au paragraphe (1) du même article est soumise aux charges sociales et fiscales prévues en matière de salaires.

L'article 9 paragraphe (3) laisse la faculté à l'employeur, à titre facultatif, de verser une prime d'encouragement au bénéficiaire notamment en raison des progrès réalisés par celui-ci dans le cadre de l'activité d'insertion ou de réinsertion professionnelle.

L'article 9 paragraphe (4) dispose qu'au cas où l'indemnité, versée au bénéficiaire, est inférieure à l'indemnité de chômage complet le cas échéant touchée par lui avant le début de son contrat de mise à niveau, le fonds pour l'emploi lui verse la différence entre les deux montants pendant toute la durée du contrat de mise à niveau, sans préjudice de la dégressivité du plafond visé à l'article 25 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet.

Cette disposition s'avère particulièrement utile pour l'activation dans les meilleurs délais des chômeurs indemnisés. Etant donné que le contrat de mise à niveau peut être prolongé à plusieurs reprises, il importe de préciser que le droit commun en matière de dégressivité du plafonnement de l'indemnité de chômage est applicable, à savoir, en principe, deux cent cinquante pour cent du salaire social minimum pendant la durée de 182 jours, deux cent pour cent du salaire social minimum à partir du 183ième jour et cent cinquante pour cent du salaire social minimum au-delà de 365 jours.

#### *Article 10. Régime juridique des contrats de mise à niveau*

L'article 10 paragraphe (1) donne une énumération des autres dispositions législatives qui sont applicables aux bénéficiaires d'un contrat de mise à niveau.

1. les dispositions de la loi du 22 avril 1966 portant réglementation uniforme du congé annuel des salariés du secteur privé, telle qu'elle a été modifiée;
2. les dispositions de la loi du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes;
3. les dispositions de la loi du 9 décembre 1970 portant réduction et réglementation de la durée du travail des ouvriers occupés dans le secteur public et privé de l'économie respectivement les dispositions concernant la durée de travail de la loi modifiée du 7 juin 1937 ayant pour objet la réforme de la loi du 31 octobre 1919 portant règlement légal du louage de service des employés privés;
4. les dispositions de la loi du 10 avril 1976 portant réforme de la réglementation des jours fériés légaux;
5. les dispositions de la loi du 1er août 1988 concernant le repos hebdomadaire des employés et ouvriers;
6. les articles 28 et 29 de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail;
7. les dispositions de la loi du 26 février 1993 concernant le travail volontaire à temps partiel telle qu'elle a été modifiée;
8. les dispositions de la loi du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail;
9. les dispositions de la loi du 17 juin 1994 concernant les services de santé au travail;
10. les dispositions des articles 13 à 18 de la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales;
11. les dispositions de la loi du 26 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail;
12. les dispositions de la loi du 23 mars 2001 concernant la protection des jeunes travailleurs;
13. les dispositions de la loi du 1er août 2001 concernant la protection des travailleuses enceintes, accouchées et allaitantes;

14. les dispositions de la loi du 20 décembre 2002 portant approbation de la Convention internationale du travail No 172 concernant les conditions de travail dans les hôtels, restaurants et établissements similaires, adoptée par la Conférence Internationale du Travail à Genève, le 25 juin 1991;
15. les dispositions de la loi du 20 décembre 2002 portant 1. réglementation de la durée de travail des ouvriers, apprentis et stagiaires occupés dans l'hôtellerie et la restauration; 2. modification a) de l'article 6 de la loi modifiée du 7 juin 1937 ayant pour objet la réforme de la loi du 31 octobre 1919 portant réglementation du louage de service des employés privés, b) de l'article 5bis de la loi modifiée du 9 décembre 1970 portant réduction et réglementation de la durée de travail des ouvriers occupés dans les secteurs public et privé de l'économie et c) de l'article 1er de la loi modifiée du 26 février 1993 concernant le travail volontaire à temps partiel.

L'article 10 paragraphe (2) stipule que les bénéficiaires d'un contrat de mise à niveau ne tombent pas sous le champ d'application de la loi du 18 mai 1979 portant réforme des délégations du personnel. Il en est de même des dispositions de la loi du 6 mai 1974 instituant des comités mixtes dans les entreprises du secteur privé et organisant la représentation des salariés dans les sociétés anonymes.

Le contrat de mise à niveau constitue en fait une mesure en faveur de l'emploi et non un contrat de travail se basant sur le droit commun. Voilà pourquoi les bénéficiaires au sens de la présente loi ne rentrent pas en ligne de compte pour le calcul des effectifs du personnel occupé auprès de l'employeur.

L'article 10 stipule dans son paragraphe (3) que les périodes d'occupation en contrat de mise à niveau donnent droit à l'application des dispositions de l'article 13 de la loi du 30 juin 1976 portant: 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, telle qu'elle a été modifiée.

Les périodes d'occupation en contrat de mise à niveau sont applicables aux conditions d'admission au bénéfice de l'indemnité de chômage complet.

L'article 10 stipule dans son paragraphe (4) que les dispositions de l'article 22 paragraphe (4) de la loi du 30 juin 1976 portant: 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, telle qu'elle a été modifiée, sont applicables aux chômeurs indemnisés bénéficiant d'un contrat de mise à niveau.

Le droit à l'indemnité de chômage complet du demandeur d'emploi indemnisé disposant d'un contrat de mise à niveau au sens de la présente loi peut être maintenu pour une période de six mois au plus à compter de l'expiration du droit à l'indemnité de chômage complet conformément aux dispositions du paragraphe (1) de l'article 22 de la loi précitée suivant lequel l'indemnité de chômage complet est due pour trois cent soixante-cinq jours de calendrier au maximum par période de vingt-quatre mois.

## *Section 2: Déroulement des activités*

### *Article 11. Etablissement d'un parcours d'insertion individuel du bénéficiaire*

L'article 11 dispose au paragraphe (1) qu'au cours des activités d'insertion et de réinsertion professionnelles, le bénéficiaire se voit établir, sur base du bilan de compétences et/ou du bilan d'insertion professionnel, un parcours d'insertion individuel élaboré en étroite concertation par les services compétents de l'Administration de l'emploi, l'employeur et le bénéficiaire.

Pour des raisons de cohérence dans le suivi et l'accompagnement personnalisé des bénéficiaires, il y a lieu de définir un parcours d'insertion individuel du bénéficiaire tenant compte de ses capacités professionnelles individuelles et de son projet d'insertion ou de réinsertion personnel. L'association active des services compétents de l'Administration de l'emploi est de nature à obliger l'employeur, respectivement le bénéficiaire à rester en contact permanent avec cette administration où le bénéficiaire reste inscrit comme demandeur d'emploi. De la manière, la prééminence des actions que l'Administration est appelée à mettre en œuvre de par ses compétences fonctionnelles reste garantie.

L'article 10 paragraphe (2) dispose que le parcours d'insertion individuel est fonction du niveau de formation et de l'occupation du bénéficiaire.

Ce paragraphe souligne suffisamment qu'il y a lieu de rechercher pour chaque bénéficiaire au sens de la présente loi une solution personnalisée et individuelle.

### *Article 12. Nature des activités*

L'article 12 paragraphe (1) dispose que les activités d'insertion et de réinsertion professionnelles visent en priorité les activités économiques pour lesquelles il existe une offre suffisante en termes d'emplois sur le marché du travail non visé par la présente loi.

Comme la présente loi s'adresse à une catégorie spécifique de demandeurs d'emploi et que les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles visent une intégration définitive sur le marché de travail non subventionné au sens de la présente loi, il importe de connaître les activités économiques qui présentent une inadéquation entre offres et demandes d'emploi afin de faciliter une meilleure transition dans ces domaines spécifiques. Le texte accorde une priorité mais non une exclusivité à ces domaines spécifiques.

L'article 12 paragraphe (2) rappelle que la compétence de définition des activités dont il s'agit incombe au Comité permanent de l'emploi qui définit au moins une fois par an les activités économiques visées au paragraphe (1) du présent article afin de permettre une adaptation des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles aux réalités économiques et à celles du marché du travail non visé par la présente loi.

L'article 12 paragraphe (3) dispose que les activités d'insertion et de réinsertion professionnelles de l'employeur tombant sous le champ d'application de la loi du 21 avril 1928 sur les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique telle que modifiée par la suite, doivent se dérouler en partenariat avec les employeurs du marché du travail non visé par la présente loi.

Il s'agit d'établir des liens directs entre le bénéficiaire et l'employeur potentiel du marché du travail non visé par la présente loi afin de garantir la finalité recherchée qu'est celle d'une intégration définitive du bénéficiaire sur le marché de l'emploi.

L'article 12 confère dans son paragraphe (4) compétence de définition des modalités du partenariat auquel il est fait référence au paragraphe (3) du présent article à la convention de coopération définie à l'article 23 de la présente loi.

## **Chapitre IV: Activités de mise au travail**

### *Section 1: Régime juridique applicable*

#### *Article 13. Application du droit commun*

Les dispositions de l'article 13 prévoient que les activités de mise au travail sont soumises à l'ensemble des dispositions légales, réglementaires et conventionnelles de droit commun du travail, et notamment à la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, telle qu'elle a été modifiée.

Les activités de mise au travail se déroulent dans des structures définitives visant avant tout des bénéficiaires qui sont extrêmement éloignés du marché du travail. Ces structures peuvent se situer dans un contexte d'économie de marché et/ou avant tout dans celui des emplois de proximité. Le contexte sur le lieu de travail est donc celui d'un poste de travail tout à fait ordinaire et il y a lieu d'y appliquer l'ensemble des dispositions y relatives dont notamment celles de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, telle qu'elle a été modifiée.

#### *Article 14. Obligations de l'employeur*

L'article 14 dispose dans son paragraphe (1) que le bénéficiaire reçoit, dans le cadre des activités de mise au travail sur base de son parcours d'insertion individuel, un emploi correspondant à son profil.

Il est vital pour le bénéficiaire d'une activité de mise au travail qu'un parcours d'insertion individuel lui soit défini. Sur base de ce parcours d'insertion et sur base des bilans d'insertion professionnel respectivement des bilans de compétences, sur décision du Comité de suivi, l'employeur pourra définir un emploi correspondant au profil du bénéficiaire. Ces mesures sont d'une importance qualitative vitale, notamment pour les missions de suivi à assumer par le Comité de suivi dans la suite.

L'article 14 stipule dans son paragraphe (2) que copie de toute résiliation du contrat de travail du bénéficiaire doit être adressée par l'employeur au Comité de suivi sous peine de remboursement intégral des sommes perçues sur base de l'article 25 paragraphe (1) de la présente loi.

Dans une optique de suivi permanent des bénéficiaires, il importe que le Comité de suivi soit tenu au courant, dans le contexte des activités de mise au travail, de la résiliation du contrat de travail du chef de l'employeur. Dans ce contexte une copie de la lettre de résiliation est à adresser sans délai au Comité de suivi.



En effet, s'il ne dispose pas de cette information vitale, il lui est impossible d'assumer son rôle de suivi. Voilà pourquoi le présent paragraphe impose à l'employeur en tant que réceptionnaire des fonds en provenance du fonds pour l'emploi, une tâche d'information formelle.

Pour le cas où l'employeur aurait enfreint aux dispositions du paragraphe (2) de l'article 14, il aurait à s'acquitter du remboursement de l'intégralité des sommes perçues pour le bénéficiaire sur base de l'article 25 paragraphe (1), qui concernent notamment la participation d'une quote-part pouvant aller jusqu'à cent pour cent du salaire du bénéficiaire.

L'article 14 renseigne dans son paragraphe (3) que l'employeur est tenu en outre d'informer par écrit le Comité de suivi de la résiliation du contrat de travail par le bénéficiaire, respectivement de la venue à échéance du contrat de travail à durée déterminée, sous peine de remboursement intégral des sommes perçues sur base de l'article 25 paragraphe (1) de la présente loi.

Comme le Comité de suivi n'a aucune emprise directe, ni légale, ni contractuelle sur le bénéficiaire, le présent paragraphe impose au réceptionnaire des fonds en provenance du fonds pour l'emploi, donc à l'employeur, signataire de la convention avec le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, la tâche d'information formelle. Pour le cas où l'employeur aurait enfreint aux dispositions du paragraphe (3) de l'article 14, il aurait à s'acquitter du remboursement de l'intégralité des sommes perçues pour le bénéficiaire sur base de l'article 25 paragraphe (1), qui concernent notamment la participation d'une quote-part pouvant aller jusqu'à cent pour cent du salaire du bénéficiaire.

## *Section 2: Déroulement des activités*

### *Article 15. Nature des activités*

L'article 15 définit dans son paragraphe (1) que les activités de mise au travail concernent en priorité les besoins non satisfaits par le marché du travail non visé par la présente loi.

En effet, comme la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 prévoit expressément la possibilité de conférer un statut aux travaux visés par l'économie sociale dans le contexte d'emplois de proximité tout en prenant garde à ne pas favoriser la création d'un marché de l'emploi parallèle, les activités de mise au travail définies par le paragraphe (1) de l'article 15 visent en priorité les besoins non satisfaits par le marché du travail reprenant l'ensemble des employeurs ne tombant pas sous le champ d'application de la présente loi.

L'article 15 renseigne dans son paragraphe (2) que le Comité permanent de l'emploi conseille le Gouvernement dans la définition des travaux visés au paragraphe (1) du présent article.

Conformément aux dispositions de l'article 5 paragraphe (2) point c), le Comité permanent de l'emploi est appelé de manière consensuelle à conseiller le Gouvernement des travaux concernés par les activités de mise au travail au sens de la présente loi.

### *Article 16. Forme juridique de l'employeur*

En vue de bénéficier des avantages financiers en application du chapitre V de la présente loi, les activités de mise au travail doivent se dérouler, au plus tard le dernier jour de la sixième année suivant leur démarrage, exclusivement dans le cadre d'une société commerciale au sens de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, telle qu'elle a été modifiée.

La majorité des initiatives sociales en faveur de l'emploi se déroulent dans un contexte de structures mixtes reprenant et des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et en partie déjà des activités de mise au travail au sens de la présente loi. Ces entités sont cependant constituées pour la majeure partie sous le régime d'une association sans but lucratif conformément à la loi du 21 avril 1928 sur les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique telle que modifiée.

Cette forme juridique n'est cependant pas appropriée à une commercialisation de produits et/ou de services.

Comme les activités de mise au travail se déroulent dans un contexte d'économie de marché il s'avère être important – sur l'arrière-fond d'un traitement égalitaire de tous les intervenants et d'éviter une concurrence déloyale – de doter ces activités d'une forme juridique sociétaire adaptée au contexte dans lequel elles évoluent. En raison de leur caractère éminemment social, la forme de la société coopérative serait à privilégier, sans pour autant exclure l'ensemble des autres formes juridiques de sociétés commerciales.

Afin de permettre cependant l'éclosion de nouvelles activités de mise au travail émanant d'initiatives en place, la forme sociétaire d'association sans but lucratif est acceptable pendant une période de six années consécutives. La date de démarrage étant la date de la signature de la première convention de coopération, au sens de l'article 23 de la présente loi, pour les activités dont il s'agit. La fin de la période de démarrage étant le dernier jour de la sixième année suivant la signature de la convention dont question ci-dessus.

## **Chapitre V: Dispositions financières**

### *Article 17. Conditions du soutien financier de l'Etat*

L'article 17 stipule dans son paragraphe (1) que le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut subventionner, à charge des crédits en provenance du fonds pour l'emploi, les activités de tout employeur en matière d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement en matière de mise au travail de personnes définies à l'article 3 de la présente loi.

Il y a lieu de rappeler qu'il s'agit au sens de la présente loi uniquement des employeurs qui ont reçu l'agrément ministériel visé à la section 1 du chapitre V de la présente loi. Le soutien financier concerne tant les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles, donc les activités visant une transition sur le marché du travail ordinaire, que les activités de mise au travail visant une admission des bénéficiaires dans le contexte de structures définitives.

Le bénéficiaire d'une aide financière au sens de la loi relative à la lutte contre le chômage social est strictement limité au champ d'application de la présente loi défini à l'article 3. Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, sur base des conseils du Comité permanent de l'emploi lui conférés notamment par les stipulations de l'article 5 paragraphe (2) et sur avis du Comité de suivi instauré par l'article 6 de la présente loi, dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation en matière d'allocation de subventions financières aux employeurs.

Dans ce contexte, il va sans dire que surtout les entités d'activité de mise au travail qui sont très proches du marché ordinaire et qui du fait de leur structure commerciale peuvent subvenir le cas échéant entièrement à leurs besoins, n'ont pas de droit absolu à subvention financière de la part de l'Etat.

L'article 17 dispose dans son paragraphe (2) que cette subvention est subordonnée à l'obtention d'un agrément ministériel ainsi qu'à la conclusion d'une convention de coopération.

Hormis la nécessité d'un agrément, la subvention dont question au paragraphe (1) du présent article, est subordonnée à la conclusion d'une convention de coopération, conventions qui sont d'usage d'ores et déjà pour les initiatives sociales en faveur de l'emploi et pour les ateliers protégés. En effet, à la demande expresse de la Commission d'Exécution budgétaire de la Chambre des Députés, le Ministre du Travail et de l'Emploi a subordonné dès l'exercice 2003 ses participations aux frais de fonctionnement de ces entités à la conclusion d'une convention de coopération.

L'article 17 précise dans son paragraphe (3) que le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut accorder, sur base d'une demande écrite motivée de l'employeur, des avances trimestrielles à l'employeur pour le financement des activités de réinsertion professionnelles et les activités de mise au travail.

Ces dispositions sont surtout de nature à garantir une gestion financière saine au niveau des différentes entités qui n'ont très souvent pas assez de liquidités pour faire face aux frais courants qu'ils encourent du fait de leurs activités au service de l'Etat. Il s'avère difficile, voire impossible surtout pour les associations sans but lucratif oeuvrant dans le champ d'action de la présente loi, de devoir préfinancer l'ensemble de leurs activités. Vouloir déclencher le soutien financier de l'Etat uniquement après la présentation d'un décompte ex post reprenant les dépenses réellement encourues et éligibles au sens de la présente loi, anéantirait toutes ces initiatives qui ont fait preuve d'esprit de pionnier dans le contexte du chômage social au Luxembourg.

### *Section 1: L'agrément ministériel*

L'article 18 spécifie dans son paragraphe (1) que, sans préjudice du respect d'autres dispositions légales applicables, aucun employeur ne peut prétendre au bénéfice de la présente loi s'il n'est pas en possession d'un agrément écrit du ministre ayant dans ses attributions l'emploi attribué sur avis du Comité de suivi.



Cette loi réglant d'une part l'accès des bénéficiaires aux initiatives sociales en faveur de l'emploi et d'autre part le suivi des bénéficiaires dans le contexte des initiatives et même au-delà, l'agrément ministériel préalable constitue une obligation absolue. Il est la condition sine qua non pour la mise en place de l'ensemble des dispositifs à appliquer aux bénéficiaires de la présente loi, dans le contexte d'un partenariat étroit entre le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, le Comité de suivi et les employeurs.

L'article 18 paragraphe (2) fixe que l'agrément doit être demandé pour tout ou partie des activités de l'employeur.

D'une part, une des initiatives actuelles est constituée en réseau reprenant une multitude d'associations sans but lucratif différentes, qui gèrent sous leur seule responsabilité leur initiative locale, sectorielle ou régionale. Toujours est-il que l'association gérant le réseau obtient les fonds de la part de l'Etat et les fait transiter vers les différentes entités du réseau en fonction de leurs besoins respectifs. Dans ce contexte, et afin de garantir et la transparence dans les structures et dans la gestion tant administrative que financière, et surtout les différents niveaux de responsabilité de bonne gestion financière vis-à-vis de l'Etat, le paragraphe (2) prévoit la possibilité que toutes les entités individuelles doivent disposer de l'agrément ministériel défini par la section 1 du chapitre V.

D'autre part, comme le terme employeur comprend toute personne physique ou morale qui est partie au contrat de mise à niveau ou au contrat de travail avec le bénéficiaire, à l'exception de l'Etat, il se pourrait qu'un employeur du secteur privé crée des structures spécifiques répondant aux exigences de la présente loi à l'intérieur de son entreprise. Dans ce cas, l'agrément ministériel serait restreint à la seule partie des activités de l'employeur liée au champ d'application de la présente loi.

Aux termes du paragraphe (2) de l'article 18 de la présente loi, un employeur gérant et des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et des activités de mise au travail, peut être contraint de demander deux agréments ministériels distincts.

#### *Article 19. Conditions d'obtention de l'agrément*

L'article 19 définit les conditions que l'employeur doit remplir pour pouvoir obtenir l'agrément ministériel. Il s'agit notamment:

- a) remplir les conditions d'honorabilité dans le chef des membres des organes dirigeants de la personne morale responsables de la gestion des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et des activités de mise au travail dans le chef du personnel dirigeant;
  - les conditions d'honorabilité sont donc applicables et aux membres des conseils d'administration qui gèrent les différentes activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et des activités de mise au travail, ainsi qu'aux membres salariés de la direction effective des différentes entités s'occupant des activités dont question ci-avant.
- b) ne pas avoir été mis en état de faillite, de concordat préventif de faillite ou de déconfiture;
  - comme l'élément de bonne gestion est prioritaire dans l'ensemble des activités visées par la présente loi et comme les activités de mise au travail visent des structures commerciales, il est impératif de s'assurer que l'employeur n'ait pas été mis en état de faillite, de concordat préventif de faillite ou de déconfiture.
- c) avoir répondu à l'ensemble des exigences légales en matière de législation sur les sociétés et associations;
  - il importe que l'employeur apporte la preuve de s'être acquitté de l'ensemble des obligations légales en matière de législation sur les sociétés et associations, tels à titre d'exemple dépôt et publication de bilans et de comptes de profits et pertes, obligations liées au registre de commerce etc.
- d) suffire, s'il y a lieu, aux obligations de la loi du 9 mai 1990 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes telle que modifiée;
  - l'employeur devra démontrer qu'il a suffi aux obligations de la loi du 9 mai 1990 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes telle que modifiée, notamment par des certificats de conformité, s'il y a lieu, en provenance des administrations respectives.
- e) garantir que les activités agréées soient accessibles aux bénéficiaires indépendamment de toutes considérations d'ordre idéologique, philosophique ou religieux et que le bénéficiaire ait droit à la

protection de sa vie privée et au respect de ses convictions idéologiques, philosophiques et religieuses;

- les dispositions du point e) visent à garantir à tout bénéficiaire l'accessibilité aux activités de l'employeur. Il ne saurait donc être question qu'un employeur refuse un bénéficiaire sur l'arrière-fond de considérations d'ordre idéologique, philosophique ou religieux.

Comme certaines catégories de bénéficiaires, notamment ceux qui sont très éloignés du marché du travail (exemples: toxicomanes, sans-abri, ex-détenus) présentent très souvent une problématique complémentaire sociale, le respect de la vie privée est un impératif visant à ne pas mêler les problèmes privés avec ceux du monde du travail. Il en est de même du respect des convictions idéologiques, philosophiques et religieuses qui rentrent dans les libertés fondamentales d'un chacun.

#### *Article 20. Demande en obtention de l'agrément*

Le paragraphe (1) de l'article 20 précise que l'honorabilité professionnelle des personnes visées à l'article 19 point a) de la présente loi est appréciée par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

En effet, afin de ne pas trop bureaucratiser la démarche, et au vu que tant les membres des organes dirigeants de la personne morale responsables de la gestion des activités d'insertion et de réinsertion professionnelle et des activités de mise au travail, que le personnel dirigeant est touché par cette disposition, il est laissé à l'appréciation du ministre ayant l'emploi dans ses attributions de constater cette honorabilité. Il ne saurait être question de demander dans ce contexte les antécédents judiciaires ou d'autres éléments à fournir par une enquête administrative.

Le paragraphe (2) de l'article 20 déclare que les communes, syndicats de communes et établissements publics sont supposés remplir d'office les conditions d'honorabilité.

Partant, le ministre ayant dans ses attributions l'emploi n'a pas à apprécier les conditions d'honorabilité des communes, syndicats de communes et établissements publics.

Le paragraphe (3) de l'article 20 stipule que le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut prendre à cet effet les avis de l'Inspection du travail et des mines, de l'Administration de l'emploi ainsi que d'autres experts en la matière.

Dans le contexte de l'exécution de son pouvoir d'appréciation sur l'honorabilité professionnelle des personnes visées à l'article 19 point a), le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut prendre des avis auprès des administrations travaillant sous sa compétence fonctionnelle telles l'Inspection du travail et des mines et l'Administration de l'emploi mais aussi d'autres experts en la matière, internes au pouvoir exécutif ou externes à celui-ci.

#### *Article 21. Octroi, refus ou retrait de l'agrément*

L'article 21 indique dans son paragraphe (1) que l'agrément peut être limité dans le temps. La durée de validité de l'agrément ne peut être inférieure à un an.

Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi a la possibilité de limiter dans le temps l'agrément notamment dans les cas où un nouvel employeur venait poser sa demande en obtention de l'agrément. De la manière, le ministre ayant dans ses attributions l'emploi et le Comité de suivi disposent d'un moyen approprié permettant de réduire sensiblement le risque lié à l'éclosion d'activités qui seraient de nature à vouloir opérer un abus de droit par rapport à la présente loi.

D'autre part, afin de permettre la mise en place de structures durables et afin de garantir aux employeurs de pouvoir valablement entamer leur mission, la durée de validité de l'agrément ne peut être inférieure à un an.

L'article 21 stipule dans son paragraphe (2) que la demande de prorogation doit parvenir par lettre recommandée avec accusé de réception au ministre ayant dans ses attributions l'emploi au plus tard trois mois avant l'échéance du terme.

La demande de prorogation doit parvenir par lettre recommandée avec accusé de réception au ministre ayant dans ses attributions l'emploi, afin que l'employeur dispose d'un moyen de preuve qu'il a effectivement posé sa demande en prolongation.

Le délai de trois mois est impératif et au ministre ayant dans ses attributions l'emploi et au Comité de suivi afin de pouvoir valablement statuer sur la prolongation de l'agrément sur base du dossier de l'employeur reprenant notamment le nombre de bénéficiaires engagés, le nombre de refus d'engagement de bénéficiaires sur proposition du Comité de suivi en application de l'article 6 paragraphe (2)

point c), la qualité du travail à déterminer notamment sur base des transferts effectifs de bénéficiaires sur le marché du travail, la qualité des décomptes financiers etc.

L'article 21 retient dans son paragraphe (3) que l'agrément est refusé ou retiré si les conditions légales ou réglementaires applicables ne sont pas ou plus remplies.

Il s'agit notamment des conditions de base définies à l'article 19 mais surtout de celles définies plus amplement en matière de gestion administrative et financière aux articles 23, 24, 25 et 26 de la présente loi.

Le paragraphe (3) de l'article 21 retient en outre que la décision de refus ou de retrait dûment motivée est prise par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, sur avis du Comité de suivi et notifiée par voie de lettre recommandée avec accusé de réception à l'employeur.

Il y a lieu d'impliquer activement le Comité de suivi dans les décisions de refus respectivement de retrait de l'agrément étant donné que ce Comité constitue l'organe de liaison entre le ministre ayant dans ses attributions l'emploi et l'employeur.

Comme notamment le retrait de l'agrément constitue par essence même un acte extrêmement exceptionnel et décisif, l'avis préalable du Comité de suivi est requis. L'avis comprendra tous les éléments nécessaires permettant au ministre ayant dans ses attributions l'emploi de prendre une décision dûment motivée.

Il en est de même pour les décisions de refus de l'agrément alors que le Comité de suivi dispose de tous les éléments utiles permettant d'émettre un avis analytique au ministre ayant dans ses attributions l'emploi aux fins d'une décision dûment motivée.

Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi doit notifier sa décision de refus ou de retrait de l'agrément par lettre recommandée avec accusé de réception à l'employeur.

L'article 21 précise toutefois dans son paragraphe (4) que le retrait de l'agrément ne peut intervenir qu'après une mise en demeure, par voie de lettre recommandée avec accusé de réception, du ministre ayant dans ses attributions l'emploi invitant l'employeur à se conformer, dans un délai allant, selon les circonstances, de huit jours à trois mois, aux conditions légales et réglementaires applicables.

Comme le retrait de l'agrément constitue un acte extrêmement exceptionnel et décisif, il importe de sommer l'employeur fautif de se conformer aux conditions légales et réglementaires applicables, y compris les stipulations de la convention de collaboration définie à l'article 23 de la présente loi. Suivant la gravité des infractions constatées et le temps nécessaire pour y remédier le cas échéant, le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut apprécier le délai d'une mise en conformité de huit jours à trois mois au maximum.

L'article 21 affirme dans son paragraphe (5) que l'agrément expire de plein droit en cas de faillite ou de dissolution de la société respectivement de dissolution de l'association.

En effet, les sociétés en faillite ou les associations en dissolution ne peuvent plus répondre aux exigences de l'agrément, ni aux conditions légales et réglementaires applicables à la présente loi. Voilà pourquoi l'agrément est réputé expirer de plein droit si l'une des conditions reprises ci-avant venait de se présenter.

L'article 21 expose dans son paragraphe (6) que le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, peut, sans préjudice des pouvoirs reconnus aux officiers et agents de police judiciaire et de la police grand-ducale, vérifier sur place et sur pièces le respect des dispositions du présent chapitre.

Les stipulations du paragraphe (6) sont de nature à étendre la mission de contrôle de l'Etat prévue par le chapitre 18 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat relative au contrôle de l'utilisation des concours financiers accordés par l'Etat aux conditions d'octroi, de refus ou de retrait de l'agrément, notamment en vue de l'application des dispositions du paragraphe (3) du présent article.

L'article 21 énonce dans son paragraphe (6) que les décisions concernant l'octroi ou le retrait de l'agrément sont notifiées au membres du Comité permanent de l'emploi et du Comité de suivi. Il en est de même des informations relatives au paragraphe (3) du présent article.

Ces dispositions sont de nature à souligner d'une part la prééminence des deux organes en matière de lutte contre le chômage social et d'autre part à assurer une parfaite transparence dans la gestion des questions relatives à l'agrément ministériel. Il importe donc de tenir continuellement informés les deux organes des décisions ministérielles relatives à l'agrément.

L'article 21 stipule dans son paragraphe (7) que le ministre ayant dans ses attributions l'emploi tient une liste des employeurs ayant reçu l'agrément ministériel.

La liste est actualisée, s'il y a lieu, mensuellement et transmise à l'Administration de l'emploi aux fins de suffire aux dispositions de l'article 3 paragraphes (5) et (6) de la présente loi.

Il importe de tenir une liste de l'ensemble des employeurs ayant reçu l'agrément ministériel en exécution de la présente loi et d'en informer régulièrement l'Administration de l'emploi qui en matière d'activation est prééminente au courant des six premiers mois d'inscription du demandeur d'emploi par rapport aux dispositions de la présente loi.

Suivant les stipulations de l'article 3 paragraphe (5), l'affectation par les services compétents de l'Administration de l'emploi d'une personne à une mesure en faveur de l'emploi auprès d'un employeur bénéficiant de l'agrément avant l'échéance du terme défini par le paragraphe (1) point 1, qui se situe après six mois d'inscription, est subordonnée à l'information préalable du Comité de suivi. Suivant celles de l'article 3 paragraphe (6) l'orientation par les services compétents de l'Administration de l'emploi d'une personne vers un contrat d'apprentissage auprès d'un employeur bénéficiant de l'agrément est subordonnée à l'accord préalable du Comité de suivi.

Dans les deux cas de figure il importe que l'Administration de l'emploi soit tenue régulièrement au courant des employeurs bénéficiant de l'agrément, afin de ne pas transgresser les dispositions relatives à une information préalable du Comité de suivi.

#### *Article 22. Changement des conditions d'obtention*

L'article 22 spécifie dans son paragraphe (1) que sans préjudice des paragraphes (2) et (3) du présent article, l'employeur est tenu de fournir sans délai au ministre ayant dans ses attributions l'emploi, toute information relative à un éventuel changement des conditions définies à l'article 19 de la présente loi, et sur base desquelles l'agrément a été accordé.

Les dispositions en question visent à obliger l'employeur de tenir informé sans délai le ministre ayant dans ses attributions l'emploi de l'ensemble des changements qui seraient de nature à empiéter directement sur les conditions d'octroi de l'agrément ministériel.

Ainsi le paragraphe (2) de l'article 22 précise-t-il qu'en cas de remplacement d'un ou de plusieurs membres des organes dirigeants et/ou du personnel dirigeant, les documents prévus à l'article 20 de la présente loi doivent parvenir, dans un délai de trois mois qui suivent la survenance du remplacement, au ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

Comme il s'agit dans le contexte du remplacement des organes dirigeants et/ou du personnel dirigeant de procédures administratives visant à assurer que les stipulations de l'article 19 point a) sont toujours remplies et de mettre le ministre ayant dans ses attributions l'emploi à même d'exercer son pouvoir d'appréciation défini par le paragraphe (1) de l'article 20 de la présente loi, le paragraphe (2) de l'article 22 définit un délai maximal de trois mois qui suivent la survenance du remplacement pour la transmission des informations dont il s'agit au ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

L'article 22 indique dans son paragraphe (3) que toute autre modification des conditions définies à l'article 19 de la présente loi, sur la base desquelles l'agrément a été accordé, est sujette à un nouvel agrément, à demander dans le délai fixé au paragraphe (2) du présent article.

Il s'agit notamment de l'ensemble des dispositions de l'article 19 du point b) au point e) inclusive-ment, dispositions qui sont de nature à déclencher le cas échéant une procédure de refus ou de retrait de l'agrément en application de l'article 21 de la présente loi. Les documents doivent parvenir endéans un délai maximal de trois mois à compter à partir de la survenance des faits dont il s'agit.

L'article 22 établit dans son paragraphe (4) que l'ensemble des informations reprises aux paragraphes (1) à (3) du présent article sont à fournir par voie de lettre recommandée avec accusé de réception à la poste.

Le mode choisi par lettre recommandée avec accusé de réception au ministre ayant dans ses attributions l'emploi, vise à assurer à l'employeur un moyen de preuve quant à la transmission des informations.

L'article 22 dispose dans son paragraphe (5) que l'octroi ou le refus de cet agrément intervient dans les mêmes formes et conditions que celles prévues à l'article 21 de la présente loi.

## *Section 2: La convention de coopération*

### *Article 23. Contenu de la convention de coopération*

L'article 23 détermine dans son paragraphe (1) qu'afin de permettre à l'employeur, qui détient un agrément, de prétendre au bénéfice des dispositions du chapitre V de la présente loi. Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi a le pouvoir discrétionnaire de conclure avec lui une convention de coopération, appelée ci-après „convention“.

Aucun employeur ne saura donc prétendre à la conclusion d'une convention de coopération, appelée ci-après „convention“ s'il n'est pas détenteur d'un agrément suivant l'ensemble des dispositions de la section 1 du chapitre V de la présente loi. Aux termes du paragraphe (1), le ministre ayant dans ses attributions l'emploi dispose, dans le respect du traitement égalitaire devant la loi, d'un pouvoir discrétionnaire de conclure avec l'employeur détenteur de l'agrément une convention de coopération.

Le paragraphe (2) de l'article 23 stipule que la convention détermine notamment:

1. les prestations à fournir par l'employeur à l'égard des bénéficiaires;
  - il s'agit en l'occurrence de la définition de la nature des activités, soit d'insertion ou de réinsertion professionnelles, soit d'activités de mise au travail, ainsi que toute autre prestation à définir par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi relatives notamment à la prise en charge qualitative des bénéficiaires.
2. La participation financière maximale du fonds pour l'emploi;
  - en fonction de la nature des activités et des autres modalités qu'il détermine, le ministre ayant dans ses attributions l'emploi fixe la participation maximale du fonds pour l'emploi aux activités dont il s'agit.
3. les modalités de gestion des dossiers, afin de permettre un suivi et une évaluation socioprofessionnels qualitatifs des bénéficiaires;
  - il s'agit de l'énoncé de l'ensemble des données administratives requises en matière de gestion administrative minimale des dossiers des bénéficiaires tels qu'à titre exemplatif: une fiche d'identification complète, le contrat d'engagement par l'employeur signé par les deux parties, les photocopies, s'il y a lieu, des diplômes et certificats d'études, les attestations des stages auprès d'employeurs non visés par la présente loi, les justificatifs des absences éventuelles, un relevé des activités du personnel et de ses facultés particulières. Ces données individuelles serviront au Comité de suivi d'entamer sa mission de suivi et d'évaluation des bénéficiaires afin de permettre leur insertion ou réinsertion professionnelle dans le marché de travail non visé par la présente loi, respectivement de décider leur affectation à des activités de mise au travail.
4. les modalités de gestion financière à observer par l'employeur et notamment la forme et le contenu des décomptes à présenter;
  - il s'agit de l'ensemble des modalités de bonne gestion financière ainsi que la forme de présentation ainsi que le contenu des décomptes financiers à présenter au ministre ayant dans ses attributions l'emploi.
5. les modalités de prise en charge et d'éligibilité des frais par le fonds pour l'emploi;
  - il s'agit de la description des modalités de prise en charge financière des frais, dans la limite des dispositions du paragraphe (2) qui précède, et notamment du moment de la prise en compte des avances éventuelles successives en fonds de roulement par rapport à des décomptes reprenant les dépenses éligibles réellement encourues, à présenter par l'employeur au ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

S'agissant de l'éligibilité des frais un renvoi au guide administratif et financier défini au paragraphe (4) du présent article sera prévu qui, de la manière, fera partie intégrante de la convention de collaboration. En effet, et comme le fonds pour l'emploi constitue un fonds financier pour des programmes de gestion de ressources humaines à l'attention des demandeurs d'emploi principalement, il y a lieu d'introduire la notion d'éligibilité des frais. A titre exemplatif il y a lieu de relever que p.ex. les frais liés aux investissements en infrastructures ne rentrent pas dans un cofinancement par la présente loi.



6. les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'Etat en relation avec les obligations du bénéficiaire;
  - il s'agit d'un rappel des dispositions de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat ainsi que de toute autre modalité que le ministre ayant dans ses attributions l'emploi juge utile et indiqué, notamment en raison des expériences vécues en cours d'exécution de la présente loi, en matière d'information, de contrôle et de sanction en relation avec les obligations du bénéficiaire. Il s'agira à titre exemplatif également de faire part au ministre ayant dans ses attributions l'emploi de l'ensemble des formations formelles et informelles que l'employeur met en place à l'attention des bénéficiaires, des activités de prêt temporaire de main-d'œuvre avec les bénéficiaires respectivement des bilans de compétences à l'attention des bénéficiaires que l'employeur pourra effectuer dans le contexte des activités définies par la présente loi. Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi fera suivre ces informations régulièrement au Comité de suivi pour que celui-ci puisse assurer pleinement les tâches lui conférées par l'exécution de la présente.
7. les modalités de coopération entre les parties contractantes, le Comité de suivi et, le cas échéant, le Comité permanent de l'emploi;
  - il s'agit d'un rappel des dispositions principales de la présente loi, afin de bien ancrer et d'intégrer l'employeur individuel dans la démarche globale de lutte contre le chômage social au niveau national.
8. les informations relatives à sa durée;
  - il s'agit de la date de début et de la date de la fin de la convention de coopération.
9. les formes et délais relatifs à sa résiliation;
  - il s'agit de la description de la forme de résiliation, tel à titre exemplatif, lettre recommandée avec accusé de réception et des délais relatifs à la résiliation de la convention, tel à titre exemplatif: trois mois avant l'échéance.
10. les modalités du partenariat à mettre en place en application de l'article 12 paragraphes (3) et (4) de la présente loi;
  - la présente disposition ne vaut que pour les seuls employeurs tombant sous le champ d'application de la loi du 21 avril 1928 sur les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique telle que modifiée par la suite, et visant les activités d'insertion et de réinsertion professionnelles qui doivent se dérouler en partenariat avec les employeurs du marché du travail non visé par la présente loi. Les modalités du partenariat seront précisées dans le contexte de la convention.

L'article 23 dispose dans son paragraphe (3) que les responsabilités en matière de gestion des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et des activités de mise au travail incombent exclusivement à l'employeur.

Même si le ministre ayant dans ses attributions l'emploi signe une convention avec les employeurs au sens de la présente loi, celle-ci ne saurait en aucun cas dégager l'employeur de sa responsabilité unilatérale d'exécution et de bonne fin. L'Etat se réserve le droit, en application des dispositions relatives à ce sujet, de faire valoir ses droits à tous les niveaux si besoin en était.

L'article 23 précise dans son paragraphe (4) que le ministre ayant dans ses attributions l'emploi met à disposition des employeurs un guide administratif et financier prévoyant les modalités d'exécution des points 2. à 6. du paragraphe (2) du présent article.

Afin de mettre en mesure les employeurs d'assurer de manière uniforme la gestion administrative et financière des différentes entités conventionnées, il y a lieu de garantir que ceux-ci soient pleinement informés sur leurs droits et obligations en ce qui concerne les règles applicables régissant notamment le financement et les obligations administratives.

Il y a en outre lieu de leur fournir des orientations concernant les dépenses éligibles. De même, des précisions sur le traitement des factures, les exigences en matière de comptabilité, de commande et en ce qui concerne l'utilisation des biens et services leurs doivent être communiqués.

Toutes ces règles de bonne gestion doivent être, de manière égalitaire, à disposition de l'ensemble des employeurs. Ce but sera atteint par l'élaboration d'un guide administratif et financier auquel a d'ores et déjà été fait référence au commentaire des articles relatif à l'article 23 paragraphe (2) point 4. guide administratif et financier qui fait partant partie intégrante de la convention.

Le guide administratif et financier sera par la force des choses évolutif. Toute question généralement quelconque qui n'était pas prévue au premier guide mis à disposition des employeurs, ainsi que toutes les questions pouvant surgir dans le cadre de son application tout comme de son exécution, feront l'objet de nouvelles informations aux employeurs. Ces informations seront transmises dans les meilleurs délais, et de manière préférentielle, moyennant courrier électronique à l'ensemble des employeurs signataires d'une convention avec le ministre ayant dans ses attributions l'emploi. Elles seront d'application à partir de la date de transmission du courrier dont question ci-dessus.

### *Section 3: Dépenses éligibles*

#### *Article 24. Dépenses résultant d'activités d'insertion ou de réinsertion*

L'article 24 dispose dans son paragraphe (1) que le fonds pour l'emploi rembourse aux employeurs, suivant les modalités définies par la convention, l'intégralité de l'indemnité visée à l'article 9 paragraphe (1) de la présente loi ainsi que la part patronale des charges salariales y relatives.

Le fonds pour l'emploi prend en charge, contre remboursement, dans le respect des dispositions de l'article 17 paragraphe (3), l'intégralité de l'indemnité égale à quatre-vingt pour cent du salaire social minimum qui reviendrait au bénéficiaire en cas d'occupation comme travailleur non qualifié, respectivement à cent pour cent du salaire social minimum qui reviendrait en cas d'occupation comme travailleur non qualifié au bénéficiaire défini à l'article 3 paragraphe (1) point 3) de la présente loi qui bénéficiait, au moment de la décision du Comité de suivi en application de l'article 6 paragraphe (2) point a) de la présente loi, d'une des mesures définies par l'article 10 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. La part patronale des charges sociales relatives aux indemnités dont question ci-dessus est également pris en charge dans son intégralité par le fonds pour l'emploi.

L'article 24 stipule dans son paragraphe (2) que la prime volontaire prévue à l'article 9 paragraphe (3) de la présente loi n'est pas prise en charge par le fonds pour l'emploi.

Suivant les stipulations de l'article 9 paragraphe (3), l'employeur peut, à titre facultatif, verser une prime d'encouragement au bénéficiaire.

Comme cette prime est facultative et représente dans son essence même une prime de mérite de l'initiative de l'employeur, notamment en raison des progrès réalisés par le bénéficiaire dans le cadre de l'activité d'insertion ou de réinsertion professionnelle, elle n'est pas prise en charge par le fonds pour l'emploi. Dans son obligation de service public, le fonds pour l'emploi ne peut pas financer des primes qui sont basées sur des appréciations personnelles, si réalistes soient-elles, afin de ne pas créer de disparités entre les différents bénéficiaires.

L'article 24 indique dans son paragraphe (3) que le fonds pour l'emploi prend en outre en charge, les frais du personnel nécessaire à l'organisation et au bon fonctionnement des activités d'insertion et de réinsertion professionnelles organisées par l'employeur sur la base d'un plan décrivant ses besoins en personnel et du budget prévisionnel soumis à l'approbation du Comité de suivi et accordé par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

En effet, aux termes de l'article 6 paragraphe (2) point e) les employeurs sont tenus de présenter à l'attention du ministre ayant dans ses attributions l'emploi, les plans décrivant leurs besoins en personnel et les budgets prévisionnels qui sont soumis par ce dernier à l'approbation du Comité de suivi. Le Comité de suivi approuvera les besoins en personnel qui lui paraîtront raisonnables compte tenu notamment des bénéficiaires pris en charge par l'employeur et le volume de ses activités.

Peuvent être compris également le personnel nécessaire à la gestion administrative et financière des activités d'insertion et de réinsertion professionnelles.

Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi accordera par le biais de la convention les crédits liés au personnel retenu par le Comité de suivi. Il n'y aura pas d'attribution de postes mais attribution de crédits dans le contexte d'une enveloppe globale.

L'article 24 précise dans son article (4) que les frais liés à la formation des bénéficiaires sont pris en charge en conformité avec les dispositions de la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, telle que modifiée.

Par analogie à la législation sur le chômage, les frais liés à la formation des bénéficiaires pourront être pris en charge par le biais de la section spéciale du fonds pour l'emploi dans les formes et conditions définies par cette loi. Ne sont pas visés les frais en relation avec la formation du personnel encadrant.



L'article 24 spécifie dans son paragraphe (5) que les frais de fonctionnement sont pris en charge sur base des stipulations de la convention.

A ce niveau, il y a lieu de renvoyer plus spécifiquement aux explications données au commentaire des articles relatif à l'article 23 paragraphe (4) au sujet du guide administratif et financier et au fait que ce guide fait partie intégrante de la convention de coopération.

#### *Article 25. Dépenses résultant d'activités de mise au travail*

L'article 25 dispose dans son paragraphe (1) que la participation du fonds pour l'emploi aux frais de salaire du bénéficiaire est décidée par le Comité de suivi. Elle peut être portée jusqu'à cent pour cent du salaire versé au bénéficiaire par l'employeur, y compris la part patronale des cotisations sociales. Le Comité de suivi peut, de sa propre initiative et/ou sur demande motivée de l'employeur, revoir sa décision semestriellement.

En application des dispositions de l'article 6 paragraphe (2) point h) le Comité de suivi décide du principe et du degré de participation du fonds pour l'emploi aux frais de salaire du bénéficiaire d'activités de mise au travail. Cette participation peut être portée jusqu'à cent pour cent du salaire versé au bénéficiaire par l'employeur y compris la part patronale des cotisations sociales. Cette décision peut être sujette à révision sur initiative du Comité de suivi et/ou sur demande motivée de l'employeur au maximum une fois par semestre au courant de l'exercice en cours.

L'article 25 stipule dans son paragraphe (2) que le fonds pour l'emploi prend en outre en charge, les frais du personnel nécessaire à l'organisation et au bon fonctionnement des activités de mise au travail organisées par l'employeur sur la base d'un plan décrivant ses besoins en personnel et du budget prévisionnel soumis à l'approbation du Comité de suivi et accordé par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

En effet, aux termes de l'article 6 paragraphe (2) point e) les employeurs sont tenus de présenter à l'attention du ministre ayant dans ses attributions l'emploi, les plans décrivant leurs besoins en personnel et les budgets prévisionnels qui sont soumis par ce dernier à l'approbation du Comité de suivi. Le Comité de suivi approuvera les besoins en personnel qui lui paraîtront raisonnables compte tenu notamment des bénéficiaires pris en charge par l'employeur et le volume de ses activités.

En principe le personnel nécessaire à la gestion administrative et financière des activités d'insertion et de réinsertion professionnelles n'est pas visé par un cofinancement dans le contexte des activités de mise au travail.

Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi accordera par le biais de la convention les crédits liés au personnel retenu par le Comité de suivi. Il n'y aura pas d'attribution de postes mais attribution de crédits dans le contexte d'une enveloppe globale.

L'article 25 décrit dans son paragraphe (3) que les frais liés à la formation des bénéficiaires sont pris en charge en conformité avec les dispositions de la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, telle que modifiée.

Par analogie à la législation sur le chômage, les frais liés à la formation des bénéficiaires pourront être pris en charge par le biais de la section spéciale du fonds pour l'emploi dans les formes et conditions définies par cette loi. Ne sont pas visés les frais en relation avec la formation du personnel encadrant.

L'article 25 dispose dans son paragraphe (4) que les frais de fonctionnement peuvent être pris en charge sur base des stipulations de la convention.

A ce niveau il y a lieu de renvoyer encore une fois plus spécifiquement aux explications données au commentaire des articles relatif à l'article 23 paragraphe (4) au sujet du guide administratif et financier et au fait que ce guide fait partie intégrante de la convention de coopération.

#### *Section 4: Modalités du soutien financier*

##### *Article 26. Exigences comptables*

L'article 26 dispose dans son paragraphe (1) qu'à l'exception des communes, des syndicats de communes et des établissements publics, l'employeur est tenu, sous peine de remboursement des subventions perçues, de tenir une comptabilité analytique et de communiquer au ministre ayant dans ses attributions l'emploi l'inventaire contenant l'indication des valeurs mobilières et immobilières ainsi que le bilan et comptes de profits et pertes détaillés dans lesquels les amortissements nécessaires doivent avoir été faits.

A l'exception des communes, des syndicats de communes et des établissements publics, tous les autres les employeurs au sens de la présente loi sont tenus de tenir une comptabilité analytique ne reprenant exclusivement que les frais liés directement à l'exécution des activités soit d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement des activités de mise au travail sujettes à agrément respectivement à conventionnement.

Les employeurs dont question ci-avant sont en outre tenus de transmettre au ministre ayant dans ses attributions l'emploi l'inventaire détaillé contenant l'indication des valeurs mobilières et immobilières ainsi que le bilan et les comptes de profits et pertes détaillés dans lesquels les amortissements nécessaires doivent avoir été faits. Cette disposition vise à obliger également les associations tombant sous le champ d'application de la loi du 21 avril 1928 sur les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique, telle que modifiée par la suite, de tenir une comptabilité privée suivant les règles de l'art.

L'article 26 retient dans son paragraphe (2) qu'à l'exception des communes, des syndicats de communes et des établissements publics, l'employeur est tenu de communiquer les documents repris au paragraphe qui précède chaque année dans les trois mois de la clôture de l'exercice. Sans préjudice de l'application des dispositions de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, les comptes annuels doivent avoir fait, au préalable, l'objet d'un contrôle par un ou plusieurs réviseurs d'entreprises recrutés parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises.

L'inventaire contenant l'indication des valeurs mobilières et immobilières ainsi que le bilan et comptes de profits et pertes détaillés établis suivant les critères du paragraphe (1) du présent article doivent être transmis dans les trois mois de la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent au ministre ayant l'emploi dans ses attributions. Le renvoi aux dispositions de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat concerne notamment la faculté de ce dernier de pouvoir procéder sur pièces et sur place au contrôle de l'emploi du concours financier et de ce fait la faculté de pouvoir consulter et vérifier le cas échéant le bilan consolidé des employeurs reprenant entre autres les frais soumis à cofinancement direct de l'Etat.

Il importe de soulever que sans préjudice des dispositions de la même loi, les comptes annuels doivent avoir fait avant leur transmission dans les délais imposés, l'objet d'un contrôle par un ou plusieurs réviseurs d'entreprises que l'employeur aura recrutés parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises.

S'agissant des communes et des syndicats de communes, les données quantitatives et qualitatives seront définies par la convention. Elles tiendront compte notamment du compte de gestion à déposer par le receveur communal et d'un contrôle au préalable par le Service de contrôle de la comptabilité des communes du Ministère de l'Intérieur.

S'agissant des établissements publics, les données quantitatives et qualitatives seront définies par la convention.

L'article 26 indique dans son paragraphe (3) qu'en vue de bénéficier du remboursement des frais encourus, l'employeur au sens de la présente loi, donc y compris les communes, les syndicats de communes et les établissements publics, est tenu de présenter un décompte trimestriel au ministre ayant dans ses attributions l'emploi. La forme et le contenu du décompte sont déterminés par la convention.

Nonobstant les stipulations de l'article 17 paragraphe (3), aucun remboursement de frais encourus ne pourra avoir lieu sans la présentation d'un décompte trimestriel au ministre ayant dans ses attributions l'emploi. La forme et le contenu du décompte sont déterminés par la convention.

En raison du caractère éminemment prioritaire de suivi des bénéficiaires, ce décompte comprendra outre les données financières requises, notamment des tableaux administratifs qualitatifs reprenant les bénéficiaires des mesures respectivement leur situation à l'intérieur de la mesure.

L'article 26 établit dans son paragraphe (4) que les communes, syndicats de communes et établissements publics sont tenus de présenter chaque année dans les trois mois de la clôture de l'exercice un décompte annuel dont la forme et le contenu sont déterminés par la convention.

En raison des procédures administratives internes au fonctionnement des communes et syndicats de communes, la convention pourra stipuler la transmission des documents officiels, comme p.ex. le compte de gestion du receveur communal approuvé par le Conseil communal à une date ultérieure.

L'article 26 retient dans son paragraphe (5) que l'employeur présentera en outre annuellement et au plus tard pour le 15 mai de l'exercice courant, le budget prévisionnel pour l'exercice suivant au ministre

ayant dans ses attributions l'emploi. Les budgets prévisionnels munis d'un plan décrivant les besoins en personnel de l'employeur sont communiqués au Comité de suivi pour approbation.

Les employeurs au sens de la présente loi, donc y compris les communes, les syndicats de communes et les établissements publics, présenteront annuellement et au plus tard pour le 15 mai de l'exercice courant un budget prévisionnel ainsi qu'un plan décrivant les besoins en personnel, suivant une forme qui pourra être définie moyennant la convention, au ministre ayant dans ses attributions l'emploi. Les budgets prévisionnels et les plans décrivant les besoins en personnel de l'employeur seront transmis au Comité de suivi dans le contexte de ses attributions définies à l'article 6 paragraphe (2) point e).

## **Chapitre VI: Dispositions administratives**

### *Article 27. Nombre et structure du personnel du Ministère du Travail et de l'Emploi*

L'article 27 dispose dans son paragraphe (1) que l'exécution de la présente loi est confiée au ministre ayant l'emploi dans ses attributions.

Le paragraphe (1) confie l'exécution de la loi au Ministère du Travail et de l'Emploi qui joue déjà actuellement un rôle charnière dans la coordination des initiatives prises en matière de lutte contre le chômage social par la gestion du fonds pour l'emploi, en général, et des conventions de coopération conclues avec les associations, en particulier.

L'article 27 stipule dans son paragraphe (2) qu'à cet effet, ce dernier peut procéder, par dérogation aux nombres limites inscrits dans la loi budgétaire pour l'exercice 2004, à l'engagement de quatre fonctionnaires dans la carrière du rédacteur.

En vue d'exécuter les missions qui lui incomberont, et notamment le secrétariat du Comité de suivi, la préparation des discussions au Comité permanent de l'emploi, le suivi administratif et qualitatif des bénéficiaires, la gestion des agréments ministériels, la gestion des conventions de coopération ainsi que le suivi et le contrôle financier des employeurs, le Ministère du Travail et de l'Emploi va mettre en place une nouvelle cellule dotée de quatre fonctionnaires de la carrière moyenne. Etant donné que le recrutement de personnel supplémentaire constitue une condition sine qua non à une exécution effective et efficace de la loi, le paragraphe (2) prévoit que les agents en question pourront être recrutés en dehors des limites fixées par la loi budgétaire en matière de numerus clausus.

## **Chapitre VII: Dispositions transitoires et finales**

### *Article 28. Structure sociétair*

L'article 28 stipule que les personnes morales de droit privé, qui exercent leur activité depuis plus de trois ans et qui ne remplissent pas à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi les conditions définies par l'article 16 de la présente loi pour ce qui est de la forme sociétair requise, disposent d'un délai ne pouvant pas excéder dix ans pour se conformer aux dispositions en question.

Suivant les dispositions de l'article 16, les activités de mise au travail doivent se dérouler, au plus tard le dernier jour de la sixième année suivant leur démarrage, exclusivement dans le cadre d'une société commerciale au sens de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, telle qu'elle a été modifiée.

Comme les personnes morales de droit privé, qui exercent au stade actuel et depuis plus de trois années déjà leur activité soumise depuis 2003 à conventionnement avec le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, doivent le cas échéant adapter les structures existantes de manière à rendre transparente la scission entre des activités d'insertion et de réinsertion professionnelles et des activités de mise au travail, celles-ci disposent de manière transitoire et uniquement pour les activités déjà en place, d'un délai de 10 ans, à compter à partir de la date de mise en vigueur de la présente, pour se conformer à l'obligation de création d'une société commerciale.

### *Article 29. Agrément ministériel*

L'article 29 dispose dans son paragraphe (1) que les employeurs, qui exercent leur activité depuis plus de trois ans et qui ne remplissent pas à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi les conditions pour obtenir l'agrément, disposent d'un délai ne pouvant pas excéder deux ans pour se conformer aux dispositions en question.

Les employeurs qui exercent au stade actuel et depuis plus de trois années déjà leur activité soumise, depuis 2003, à conventionnement avec le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, et qui ne remplissent pas toutes les conditions d'obtention de l'agrément ministériel en vertu des dispositions de la présente, disposent d'un délai ne pouvant pas excéder deux ans, à compter à partir de la date de mise en vigueur de la présente, pour se conformer aux conditions de l'agrément.

L'article 29 renseigne dans son paragraphe (2) que les employeurs bénéficient pendant ce délai d'un agrément provisoire obéissant, en principe, aux conditions de l'article 19 de la présente loi. Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi précisera, sur avis du Comité de suivi, pour chaque activité les exceptions à ces conditions. Ce délai peut, sur demande motivée, être prorogé une seule fois pour la durée maximale d'un an. Dans ce cas, l'employeur est tenu de soumettre un dossier complet documentant que les conditions prévues par la présente loi sont remplies, avant la venue à terme de la prolongation.

De manière générale les conditions d'obtention de l'agrément pour les employeurs, qui exercent leur activité depuis plus de trois ans, sont présumées remplies jusqu'à l'expiration d'un délai ne pouvant pas excéder deux ans, à compter de la mise en vigueur de la présente. Toujours est-il que le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, pourra, sur avis du Comité de suivi préciser des exceptions à ces conditions, notamment dans le contexte d'éventuels risques de concurrence déloyale par rapport au marché du travail non visé par la présente loi. Si pour des raisons pertinentes, les employeurs ne parvenaient pas à remplir les conditions endéans le délai imparti par le présent paragraphe, ils peuvent demander au ministre ayant dans ses attributions l'emploi une prorogation d'une durée maximale d'un an.

Si le ministre ayant dans ses attributions l'emploi acceptait une prolongation du délai, le dossier complet, documentant que les conditions prévues par la présente loi sont remplies, est à soumettre avant la venue à terme de la prolongation, donc au plus tard trois années à compter à partir de la date de mise en vigueur de la présente loi.

#### *Article 30. Dispositions en cours*

L'article 30 précise dans son paragraphe (1) que les stages, contrats d'auxiliaire temporaire ou contrats de travail à durée déterminée conclus avec un employeur bénéficiant d'un agrément provisoire courent jusqu'au terme fixé lors de leur conclusion respective. Tout renouvellement est soumis à l'accord préalable du Comité de suivi dans les formes et délais prévus par la présente loi.

Les stages, contrats de travail à durée déterminée et contrats d'auxiliaire conclus avec les employeurs, qui exercent leur activité depuis plus de trois ans au moment de la date de mise en vigueur de la présente loi, qui bénéficient de l'agrément provisoire au sens de l'article 29 de la présente loi, courent jusqu'au terme fixé lors de leur conclusion respective. En raison de la prééminence de l'accès et de suivi des bénéficiaires aux mesures définies par la présente loi, aucun renouvellement ne peut avoir lieu sans l'accord préalable du Comité de suivi.

L'article 30 dispose dans son paragraphe (2) que les contrats à durée indéterminée conclus avec un employeur bénéficiant d'un agrément provisoire sont soumis à validation du ministre ayant dans ses attributions l'emploi sur proposition du Comité de suivi pour l'application des dispositions du Chapitre V de la présente loi.

Il y a en effet lieu de mettre le Comité de suivi à même d'exercer une des attributions lui conférées par l'article 6 paragraphe (2) point e) qu'est celle d'approuver les plans décrivant les besoins en personnel présentés par les employeurs au ministre ayant dans ses attributions l'emploi aux fins de déterminer la participation financière au sens de l'article 24 paragraphe (3) respectivement de l'article 25 paragraphe (2). A ces fins les employeurs soumettront, au plus tard à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, sur demande préalable du ministre ayant dans ses attributions l'emploi, une liste détaillée, suivant la forme à définir par ce dernier, reprenant l'ensemble du personnel en place nécessaire à l'organisation et au bon fonctionnement des activités d'insertion et de réinsertion professionnelles, respectivement d'activités de mise au travail tombant sous le champ d'application de la présente disposition transitoire. Les frais liés aux contrats non validés ne pourront plus être pris en charge par l'Etat après le délai défini par le paragraphe (3) du présent article.

L'article 30 retient dans son paragraphe (3) que les conventions conclues entre les employeurs bénéficiant d'un agrément provisoire et le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, deviennent automatiquement caduques le premier jour du sixième mois qui suit la mise en vigueur de la présente loi.

Afin de permettre au ministre ayant dans ses attributions l'emploi, la mise en place des structures administratives et financières nécessaires, les conventions signées au moment de la mise en vigueur de la présente loi seront reconduites jusqu'au premier jour du sixième mois qui suit la date de l'entrée en vigueur de la présente loi, date à laquelle elles deviendront automatiquement caduques. De la manière, les employeurs bénéficiaires de l'agrément provisoire disposent d'un délai raisonnable leur permettant d'adapter leurs structures en place aux exigences de la présente loi. Il reste toutefois garanti qu'à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente, toutes les nouvelles admissions doivent se faire exclusivement en conformité avec les dispositions de la présente.

*Article 31. Modification de la législation sur le fonds pour l'emploi*

L'article 31 dispose que l'article 2 paragraphe (1) de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet est complété par les numéros suivants:

xx. de la prise en charge des dépenses résultant de l'application de la loi du xxxx relative à la lutte contre le chômage social.

Afin de permettre la prise en charge des frais liés à l'exécution de la présente loi il y a lieu de prévoir un point spécifique au niveau de l'article 2 paragraphe (1) de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi, 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet. La numérotation dépendra de la suite chronologique de vote du projet de loi 4827, respectivement du projet de loi portant modification de la loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan national en faveur de l'emploi 1998, projets de loi qui prévoient notamment de compléter la loi sur le fonds pour l'emploi d'un (4827) respectivement de deux points supplémentaires.

*Article 32. Entrée en vigueur*

L'article 32 dispose que la présente loi entre en vigueur le troisième jour qui suit sa publication au Mémorial.

Toutes les échéances des autres dispositions transitoires sont donc calculées à partir du troisième jour qui suit la publication de la présente au journal officiel.

\*

## FICHE D'IMPACT FINANCIERE

### 1) Bénéficiaires avec accès via l'Administration de l'emploi

a) Il y a tout d'abord lieu de relever que le projet de loi vise en principe les personnes demandeurs d'emploi inscrites depuis six mois au moins et présentant un niveau de qualification inférieur, ce qui – sur base des chiffres au 30 avril 2003 en provenance de l'Administration de l'emploi (ADEM) – représente une population maximale de 1.512 personnes avec un niveau de qualification inférieure.

La fiche d'évaluation d'impact des mesures législatives et réglementaires relative au présent projet de loi renseigne un total maximal de 2.800 bénéficiaires toutes qualifications confondues au maximum en provenance de l'ADEM.

Il y a lieu de souligner cependant que ces bénéficiaires ne seront en aucun cas tous intégrés dans des mesures actives en faveur de l'emploi au sens de la présente loi, alors que la philosophie de la loi est en parfaite subsidiarité et complémentarité à l'ensemble des dispositifs prééminents en place au niveau de l'ADEM.

b) Suivant l'ADEM, parmi les 2.800 personnes en question, approximativement 1.600 personnes étaient des chômeurs indemnisés. Il y a particulièrement lieu de relever que le financement du chômage de ces personnes est donc d'ores et déjà pris en charge par le Fonds pour l'emploi.

c) Le phénomène exposé ci-avant réduit en conséquence la charge financière supplémentaire pour le groupe cible théorique des bénéficiaires potentiels au sens de la présente loi à 1.200 demandeurs supplémentaires à charge du Fonds pour l'emploi.



d) Retenons en fin de compte qu'au 30 avril 2003, l'ADEM renseigne uniquement 570 personnes assignées officiellement par cette dernière auprès des initiatives sociales en faveur de l'emploi. Ces 570 personnes sont également déjà prises en charge par les fonds en provenance du Fonds pour l'emploi.

Fait est cependant que ces initiatives comptent cependant quelque 1.200 personnes au maximum au stade actuel, sujettes également déjà à cofinancement par le Fonds pour l'emploi pour un montant maximal de 25 millions d'euros. Ce montant comprend les frais de personnel encadrant, les frais de salaire des bénéficiaires et les frais de fonctionnement inhérents à ces structures. La dépense par personne aux activités des initiatives sociales en faveur de l'emploi tourne donc, au stade actuel, et avant clarification de l'accès et mise en place de structures administratives de gestion financière et de contrôle autour de 20.800 € par année.

A titre subsidiaire il y a lieu de constater que, hormis les 570 bénéficiaires au sens du présent projet de loi, un maximum de 630 personnes ne serait – du moins en théorie – plus éligible à cofinancement du Fonds pour l'Emploi, alors que les conditions d'accès aux structures ne seraient tout simplement pas remplies.

## **2) Bénéficiaires avec accès via le Service national d'action sociale**

S'agissant des bénéficiaires RMG, le Service national d'action sociale (SNAS) estime que 350 personnes des 1.560 bénéficiaires d'un contrat d'insertion prévu à l'article 8 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, tomberaient sous le champ d'application de la présente loi.

Ici il y a lieu de relever que le Fonds pour l'emploi serait grevé d'une dépense maximale supplémentaire de 350 fois le salaire social minimum (SSM) non qualifié, parts patronales comprises, de 19.317,08 €/année et par personne (calculé sur base de la circulaire budgétaire pour 2004 par rapport au SSM d'un ouvrier non qualifié) soit donc un total de 6.760.978 €.

Pour être complet il y a cependant lieu d'ajouter à ce montant les dépenses liées aux frais de personnel encadrant et aux frais de fonctionnement.

Cette dépense supplémentaire au niveau du Fonds pour l'emploi représente en contrepartie cependant une économie du même montant au niveau du Fonds national de solidarité.

## **3) Charge financière supplémentaire**

Afin de pouvoir évaluer tant soit peu les implications financières supplémentaires maximales pour le Fonds pour l'emploi, il y a lieu, en attendant la mise en place de structures financières transparentes par le projet de loi visé, de se doter d'une méthode forfaitaire de calcul pour cette évaluation en se basant sur les chiffres maximaux actuellement disponibles sur base du nombre de personnes prises en charge via les conventions signées par le Ministre du Travail et de l'Emploi et les initiatives sociales en faveur de l'emploi (soit ± 20.800 €/personne/année).

Il va sans dire que dès le vote de la loi en question et dans le respect de ses dispositions transitoires, il ne saura plus être question d'une application forfaitaire de frais au Fonds pour l'emploi, mais uniquement de dépenses réellement encourues et éligibles au sens du projet de loi!

Charge financière supplémentaire maximale via accès l'ADEM:

$1.200 * 20.800 = 24.960.000$  € soit 25 millions d'euros.

Charge financière supplémentaire maximale via accès par le SNAS:

6,7 millions d'euros. (Avec toutefois une économie subséquente au niveau du Fonds national de solidarité du même montant)

La charge financière maximale supplémentaire pour le Fonds pour l'emploi liée aux bénéficiaires serait donc de 31,7 millions d'euros.

Rappelons cependant que ± 630 personnes seraient au stade actuel inéligibles au sens de la présente à cofinancement du Fonds pour l'emploi ce qui nous amène à présupposer une économie certaine par rapport aux dépenses actuelles.

Tout en comptant cependant qu'un certain nombre de personnes, qui ne répondent pas aux critères du présent avant-projet et prises en charge actuellement par les initiatives, seraient à régulariser dans le contexte du présent projet de loi, nous estimons que la moitié des frais liés à ces personnes ne seraient plus éligibles à cofinancement par le Fonds pour l'emploi.

La dépense actuelle annuelle diminuerait en conséquence d'un montant de 6,5 millions d'euros.

En résumé, la charge financière maximale supplémentaire du Fonds pour l'emploi (avec économie subséquente au Fonds national de solidarité) tournerait donc autour de:

$$31,7 - 6,5 = 25,2 \text{ millions d'euros.}$$

*Le Ministre du Travail  
et de l'Emploi,*  
François BILTGEN



Service Central des Imprimés de l'Etat

5144/01

**N° 5144<sup>1</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2003-2004

---

---

**PROJET DE LOI****relative à la lutte contre le chômage social**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL**

(7.11.2003)

Par lettre en date du 23 mai 2003, réf. MF/vb, le ministre du Travail et de l'Emploi a saisi pour avis notre chambre du projet de loi relatif à la lutte contre le chômage social.

\*

**REMARQUE GENERALE**

Notre chambre salue l'initiative du gouvernement de vouloir donner une base légale aux structures actuellement existantes ainsi qu'à leur financement.

Néanmoins elle se doit de constater que le présent projet de loi va au-delà de cette finalité dans la mesure où, par l'introduction de procédures excessivement formalistes et l'ingérence d'autres organismes dans l'autonomie des initiatives actuellement existantes dont celles-ci ont bénéficié jusqu'à présent, il risque d'entraver sérieusement ces dernières dans leur fonctionnement.

Le secteur socio-économique au Luxembourg regroupe un nombre important d'associations, de sociétés, d'organisations qui – tout en poursuivant des buts différents par des moyens différents – tomberont, sans exception aucune, sous le champ d'application du projet de loi sous avis.

Il est regrettable que le projet de loi soit exclusivement axé sur la personne qui est susceptible d'en être le bénéficiaire, au lieu de s'intéresser primordialement au fonctionnement des différentes structures qui oeuvrent sur le terrain du secteur socio-économique.

Au sein de notre chambre, deux opinions diamétralement opposées se sont dégagées en ce qui concerne la finalité des initiatives actuellement existantes.

Selon la fraction majoritaire, les initiatives sociales en faveur de l'emploi ne constituent pas une anti-chambre pour accéder au marché de travail dit primaire ou libre, mais bel et bien un créneau propre et indispensable pour garantir le fonctionnement de notre société. Il s'agit d'une demande de la part de la société de prestations que les entreprises traditionnelles de notre économie – notamment pour des raisons de rentabilité – n'offrent pas, d'où la dénomination „économie sociale ou solidaire“.

Les initiatives actuellement existantes font partie intégrante du marché de l'emploi. Voilà pourquoi il ne saurait souscrire – comme le fait l'auteur du projet – à la division du marché de travail en un marché de travail artificiel regroupant les chômeurs difficilement à placer et le marché de travail dit primaire ou libre, disponible aux demandeurs d'emploi qui sont récupérables.

Pour la fraction minoritaire au contraire, les initiatives sociales en faveur de l'emploi ne constituent qu'une étape intermédiaire dans l'itinéraire du demandeur d'emploi dans la mesure où elles ont pour seul objet d'améliorer l'employabilité de personnes difficilement plaçables afin de les préparer ultérieurement pour le marché de travail dit libre ou primaire.

A part la divergence de conception concernant la finalité des activités poursuivies, les fractions suscitées partagent les critiques concernant le contenu du projet de loi développées ci-dessous.

\*

## REMARQUES TEXTUELLES

### Ad article 2

- (a) Notre chambre préfère parler d'un seul marché de travail et non pas – comme l'énonce le texte – d'un marché du travail non visé par la présente loi.

La présente loi met sur un pied d'égalité tous les employeurs désireux de prendre des initiatives en matière de lutte contre le chômage social et a justement pour objet de contrer les reproches formulés par certaines organisations patronales consistant à dire que les initiatives actuellement existantes constitueraient des actes de concurrence déloyale à l'égard de l'économie de marché.

Notre chambre demande de supprimer dans le texte l'institution d'un nouveau contrat *sui generis* qu'est le contrat de mise à niveau. Notre chambre exige que l'insertion et la réinsertion professionnelles se fassent à l'aide d'un contrat de travail tel qu'il est prévu par la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail au lieu de recourir à des formes atypiques de contrats qui ne contribuent qu'à précariser la situation des personnes concernées et qui risquent d'inciter les employeurs d'engager des personnes à l'aide de contrats autres que le contrat de travail.

Le point (a) prend donc la teneur suivante:

- (a) „*activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle*“: activités d'un employeur ayant comme finalité l'intégration ou la réintégration sur le marché du travail du bénéficiaire par un contrat de travail;
- (b) Notre chambre ne peut accepter l'expression *activité de mise au travail* qui est susceptible de faire allusion à un chapitre noir de notre histoire contemporaine et de considérer les bénéficiaires de ces mesures comme des paresseux, des fainéants qui n'ont pas la volonté de travailler.

Voilà pourquoi notre chambre préfère remplacer dans l'entièreté du texte le terme d'*activité de mise au travail* par celui plus pondéré et objectif d'*activité socio-économique*.

Le point (b) prend donc la teneur suivante:

- (b) „*activité socio-économique*“: activité d'un employeur ayant comme finalité d'offrir au bénéficiaire, dans le cadre d'un contrat de travail, un emploi et un encadrement tenant compte des difficultés éprouvées par lui pour intégrer le marché du travail;
- (g) A l'instar du point (a), notre chambre demande de biffer le bout de phrase „non visé par la présente loi“.
- (h) En raison des explications fournies sous le point (a), le point (h) est à supprimer.
- (i) Notre chambre salue la consécration législative d'une convention de coopération qui détermine le financement par l'Etat des initiatives prises par les employeurs pour lutter contre le chômage social.
- (j) Afin de rendre le texte plus lisible et compréhensible, notre chambre propose de biffer le bout de phrase „non affectée à une mesure pour l'emploi, indemnisée ou indemnisée et ayant respecté les obligations de suivi de l'Administration de l'emploi“.

Le terme de *mesure pour l'emploi* prête à confusion et n'ajoute aucune plus-value à la définition dans la mesure où un demandeur d'emploi est – de façon générique – une personne qui n'a pas d'emploi.

Notre chambre propose de donner la teneur suivante au point j:

- (j) „*demandeur d'emploi*“: personne sans emploi, disponible pour le marché du travail, à la recherche d'un emploi approprié;
- (k) Comme déjà soulevé au point (a), il y a lieu de se référer au contrat de travail et de biffer la référence à cette création générique de *contrat de mise à niveau*.
- (n) En vertu de l'unicité du marché du travail, il y a lieu de biffer ce point.

### Ad article 3 (1)

Notre chambre salue l'obligation de résultat à charge de l'ADEM qui consiste à mettre les bénéficiaires dans une activité d'insertion ou de réinsertion professionnelles ou une activité socio-économique s'ils ne sont pas engagés au plus tard après six mois d'inscription à l'ADEM.

*Ad article 3 (2)*

Notre chambre ne voit pas les hypothèses visées par le paragraphe 2. Quels seraient les bénéficiaires autres que ceux visés par le paragraphe 1? Par ailleurs elle se demande si les requérants qui sont inscrits depuis plus de six mois à l'ADEM ou qui ne sont pas engagés le premier jour ouvrable suivant la fin d'une mesure active en faveur de l'emploi sont forclos à demander le bénéfice d'une activité d'insertion/de réinsertion professionnelles ou socio-économique.

Notre chambre a du mal à comprendre la procédure qui consiste à soumettre chaque affectation et chaque orientation individuelle à l'approbation préalable du comité de suivi. Cette procédure est d'une lourdeur administrative exorbitante qui risque de démotiver tous les acteurs concernés et notamment le requérant potentiel.

Comme l'ADEM est largement représentée avec cinq membres dans le comité de suivi et comme le service de placement a toujours fait partie des attributions de l'ADEM, notre chambre propose de remplacer le comité de suivi par l'ADEM.

*Ad article 4*

Parmi les organes compétents, il y a lieu de rajouter l'ADEM.

*Ad article 5*

Notre chambre a du mal à voir le Comité permanent de l'emploi trouver toutes les définitions décrites au paragraphe 2 et à résoudre des conflits résultant de la mise en oeuvre de la présente loi.

Voilà pourquoi elle préfère laisser cette responsabilité aux acteurs sur le terrain, à savoir les partenaires sociaux. A titre d'illustration, il y a lieu de rappeler la mise en place de la convention-cadre entre l'Objectif plein emploi et la Fédération des Horticulteurs qui ont déterminé tous les travaux qui tombent sous les points b) et c) de l'alinéa 2 de cet article. Les travaux préparatoires à la signature de cette convention ont pris presque deux années. Inutile d'imaginer le temps que va prendre le Comité permanent de l'emploi pour trouver une solution à chaque problème qui pourra éventuellement se poser.

Notre chambre propose à tous les acteurs de suivre l'exemple donné par les deux organisations précitées, qui étaient très loin d'être d'accord avant de commencer les négociations, mais qui ont finalement trouvé un accord.

En ce qui concerne la définition des activités économiques qui ne tombent pas sous le champ d'application des activités d'insertion et de réinsertion professionnelles, il faut noter qu'aucun employeur ne pourra et ne voudra changer la nature de ses activités professionnelles du jour au lendemain pour répondre aux recommandations du Comité permanent de l'emploi.

Par ailleurs un employeur, titulaire d'un agrément, risque de le perdre si le Comité permanent de l'emploi est d'avis que les activités qu'il a offertes jusque-là ne tombent plus – pour quelque raison que ce soit – sous le bénéfice de la présente loi. Afin de prendre également en considération les points de vue des employeurs, notre chambre propose d'intégrer dans le Comité permanent pour l'emploi une représentation des employeurs agréés.

*Ad article 6 (2)*

Notre chambre propose de limiter le nombre d'attributions du comité de suivi aux points e), f), g), h), l) et m) et de confier les autres attributions a), b), c), d), i), j) et k) à l'ADEM.

*Ad articles 7 et 8*

Du fait que notre chambre propose de faire référence à la législation sur le contrat de travail, il y a lieu de supprimer les deux articles.

*Ad article 9*

Notre chambre plaide pour une indemnisation uniforme de tous les bénéficiaires qui doit correspondre à respectivement le salaire social minimum et le salaire minimum qualifié qui leur reviendraient en cas d'occupation respectivement comme travailleur non qualifié et travailleur qualifié. De même exige-t-elle que dans les entreprises où il existe une convention collective, ils bénéficient des mêmes avantages que les autres salariés de l'entreprise.

Notre chambre ne voit pas l'intérêt de distinguer entre un bénéficiaire, ancien RMGiste, et un demandeur d'emploi n'ayant pas profité de cette aide.

Le salaire social minimum correspond au minimum absolu dont une personne a besoin pour organiser sa vie de manière décente. En voulant rester en dessous de ce seuil, le législateur précarise davantage les bénéficiaires et anéantit leurs propres efforts.

*Ad article 10*

Vu le renvoi à la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, cet article peut être supprimé.

*Ad article 12 (2)*

A l'instar de la remarque faite sous l'article 5(2), notre chambre estime que l'ADEM est mieux placée pour définir les activités économiques au paragraphe 1 de cet article que le Comité permanent pour l'emploi.

*Ad article 12 (3)*

Etant donné que les activités d'insertion et de réinsertion professionnelles doivent pouvoir être offertes par tout employeur, quelque soit sa forme juridique, le présent paragraphe n'a plus de raison d'être.

*Ad article 13*

Notre chambre plaide pour un régime unique tant des activités socio-économiques que des activités d'insertion et de réinsertion professionnelles. Ce régime doit être soumis aux dispositions de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail.

*Ad article 14*

Il y a lieu de remplacer le Comité de suivi par l'ADEM pour les raisons plus amplement développées à l'article 3.

*Ad article 15 (1)*

Vu que notre chambre ne procède pas à une division du marché du travail, elle propose de donner la teneur suivante au texte:

(1) Les activités socio-économiques concernent en priorité les besoins non satisfaits de la société.

*Ad article 15 (2)*

L'ADEM étant mieux placée pour conseiller le gouvernement dans la définition des activités socio-économiques, le texte prendra la teneur suivante:

(2) *L'ADEM conseille le Gouvernement dans la définition des activités visées au paragraphe 1 du présent article.*

*Ad article 16*

Notre chambre propose de biffer l'article 16, parce qu'elle ne voit pas l'utilité de recourir à la forme de la société commerciale si ce n'est que pour imposer davantage de contraintes légales (surtout fiscales et statutaires) aux offreurs actuels d'activités socio-économiques et les empêcher d'exercer leurs activités sous la forme d'a.s.b.l.

En effet, l'exercice d'une activité socio-économique (de mise au travail) ne remet nullement en question le but non lucratif par la personne morale qui l'exerce. Ce n'est pas parce qu'on change la nature juridique de l'employeur qu'on change d'office celle de la prestation et vice versa.

Citons le point 4 de l'exposé des motifs:

*„Alors que certaines législations étrangères se focalisent sur la réglementation d'instruments juridiques, souvent centenaires, tels que les coopératives, mutuelles et associations mais également les plus récents tels que les entreprises d'insertion, les régies de quartier et les associations intermédiaires en France, le gouvernement propose d'aborder le sujet par la définition des bénéficiaires des activités tombant sous le champ d'application du texte.“*

Si tel est le désir du gouvernement, notre chambre a du mal à comprendre pourquoi il veut imposer une forme sociétariaire commerciale aux entreprises qui exercent des activités socio-économiques.

Notre chambre se prononce également contre l'obligation pour les offreurs d'activités socio-économiques (de mise au travail) d'adopter la forme d'une société commerciale ce qui aurait comme conséquence que certains promoteurs de projets socio-économiques ne pourraient plus exercer sous leur forme actuelle d'a.s.b.l.

Selon notre chambre, l'économie solidaire doit pouvoir être garantie par tous les acteurs économiques, peu importe leur forme juridique, commerciale ou sans but lucratif.

*Ad articles 17 à 22*

Si notre chambre se plaint du bureaucratisme excessif et de la mise sous tutelle imposés aux offreurs actuels d'initiatives sociales en faveur de l'emploi, elle salue l'introduction de critères à remplir par l'employeur en vue de l'obtention de l'agrément ministériel.

Elle réclame néanmoins une obligation de formation pour les bénéficiaires à charge de l'employeur, disposition qui figurait dans le texte initial.

*Ad article 26*

Notre chambre est d'avis qu'il est farfelu de croire qu'un employeur du secteur privé serait prêt à communiquer au ministre du Travail un inventaire contenant l'indication des valeurs mobilières et immobilières ainsi que les bilan et compte de pertes et profits détaillés de toutes les activités. Or, comme il ressort du commentaire des articles, *les employeurs sont tenus de tenir une comptabilité analytique ne reprenant exclusivement que les frais liés directement à l'exécution des activités soit d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement des activités socio-économiques (de mise au travail) sujettes à agrément respectivement à conventionnement.*

Notre chambre propose de reprendre la formulation du commentaire de l'article.

*Ad article 28*

En raison de l'observation formulée sous l'article 16, il ya lieu de biffer cet article.

Sous réserve des observations formulées ci-dessus, notre chambre a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord au projet de loi susénoncé.

Luxembourg, le 7 novembre 2003

*Pour la Chambre de Travail,*

*Le Directeur,*  
Marcel DETAILLE

*Le Président,*  
Henri BOSSI



Service Central des Imprimés de l'Etat

5144/02

N° 5144<sup>2</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

---

---

**PROJET DE LOI**

relative à la lutte contre le chômage social

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES**

(3.12.2003)

Par lettre du 18 juin 2003, Monsieur Jean-Claude Juncker, Ministre d'Etat, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Le projet de loi envisage la création d'un cadre légal et financier pour les diverses mesures de lutte contre le chômage existant actuellement au niveau des initiatives sociales.

Il s'agit de rendre compte aux diverses mesures générées par le travail surtout d'associations sans but lucratif qui prennent en charge des personnes, qui après une certaine durée d'inscription en tant que chômeur à l'Administration de l'Emploi n'ont pas pu être reclassées sur le marché du travail.

Le projet n'a dans ce contexte aucunement comme objet de se substituer de par son contenu aux mesures et initiatives classiques existant en matière de lutte contre le chômage dont dispose l'Administration de l'Emploi, mais se destine à prendre en charge ceux parmi les demandeurs d'emploi qui ont un profil professionnel et surtout social constituant un certain obstacle à la réintégration traditionnelle au marché du travail.

2. Bien que la Chambre des Employés Privés accueille favorablement la démarche du législateur d'intervenir dans un domaine hautement sensible, consistant à adapter le dispositif législatif de lutte contre le chômage aux réalités telles qu'elles se présentent actuellement sur le terrain auprès des intervenants au titre d'initiatives sociales en place, elle soulève néanmoins un certain nombre de critiques.

3. Le projet de loi suscite éventuellement à travers la terminologie employée une certaine connotation négative, marginalisant plus que nécessaire la population ciblée par l'initiative législative.

4. Se pose en plus une question de principe ayant trait à l'opportunité d'introduire dans les esprits, via le dispositif législatif élaboré, la notion et de par là même la conviction de l'existence d'un véritable marché „secondaire“ du travail. Ne serait-il pas préférable de concentrer l'ensemble des efforts sur les débouchés ordinaires, à savoir le marché „classique“ du travail, qui, quant à lui, pourra le cas échéant connaître une extension par domaine „socio-éducatif“, confié à des organismes soit associatifs, soit privés s'adonnant à des activités différenciées, adaptées aux besoins spécifiques des demandeurs d'emploi visés?

Une alternative proposée pourrait résider dans une conceptualisation moins stigmatisante, dotant les structures visées (notamment les associations sans but lucratif) de moyens tant organisationnels que financiers, assortis des supports de nature à pouvoir s'intégrer (éventuellement à vitesse réduite) dans l'économie de marché ordinaire. La comparaison par rapport à l'intégration des personnes handicapées au marché de l'emploi pourrait éventuellement constituer un modèle de référence de départ.

La philosophie générale devrait dans ce contexte maintenir la priorité absolue au niveau de l'affectation des personnes visées aux emplois disponibles *et créés* dans le cadre du marché de la libre concurrence.

De ce point de vue, les acteurs du terrain semblent d'ailleurs unanimes en déclarant qu'un bon nombre de demandeurs d'emploi sont bel et bien „plaçables“ dans l'économie de marché, même à long

terme, à savoir au-delà de 6 mois d'inscription à l'ADEM et qu'il ne subsiste qu'un nombre totalement résiduel de personnes pour lesquelles d'autres alternatives encadrées pourraient se justifier.

Le fait d'orienter relativement vite les chômeurs vers un second marché du travail leur enlève, de l'avis de notre Chambre, une réelle chance de survie dans la société active et donne ainsi probablement naissance à des problèmes supplémentaires d'exclusion sociale, dont les conséquences sont actuellement difficilement déterminables.

Concrètement, il s'agirait de définir davantage les „besoins non satisfaits par le marché du travail ordinaire“ et de mettre l'accent sur des initiatives émergeant des entreprises classiques concurrentielles s'adonnant à la création d'emplois de proximité.

A titre tout à fait subsidiaire seulement, lesdites mises au travail devraient se dérouler au sein des structures „spécialisées“ du cadre associatif, appelé dans ce contexte à accueillir comme dernier filet de sauvetage les demandeurs d'emplois qualifiables de cas exceptionnellement sensibles.

5. Outre ces remarques d'ordre général, le projet de loi suscite des difficultés sur le plan du **droit du travail**:

En effet, les deux sortes d'instruments juridiques nouvellement créés risquent de mettre partiellement en brèche des règles applicables en terme de sécurité juridique.

Les **contrats de mise à niveau** sont conçus comme des contrats à durée déterminée, dont le régime est exorbitant par rapport au droit commun.

Outre la lourdeur administrative due à l'intervention du comité de suivi, lesdits contrats constituent un moyen d'accroître la précarité dans le temps des mesures transitoires en faveur de l'emploi.

La durée maximale des CDD prévue par le droit commun (24 mois), peut être étendue, sur décision du comité de suivi, à 36 mois pour les contrats de mise à niveau, ce qui entraîne pour les bénéficiaires un facteur d'indécision supplémentaire face à un avenir professionnel de toute façon incertain.

6. La CEP•L critique par ailleurs la rémunération minimale à laquelle est tenu l'employeur engageant une personne sous contrat de mise à niveau, correspondant d'après le texte du projet de loi à 80% du salaire social minimum.

Or, la philosophie communément applicable en matière de droit du travail réside dans le respect des acquis sociaux, dont fait partie le droit égalitaire de tout salarié prestant un quelconque travail à un revenu minimum, garanti par voie législative, à savoir le salaire social minimum.

7. Se rajoute à ces critiques un autre point du projet de loi qui exclut expressément dans le chef du bénéficiaire du contrat de mise à niveau l'application des dispositions relatives à la représentation des salariés au niveau des entreprises.

Or, le principe général du droit du travail, d'ailleurs inscrit dans la loi du 24 mai 1989, relatif à la non-discrimination interdit toute différenciation de traitement entre les salariés engagés sous contrat à durée indéterminée et ceux employés par contrat à durée déterminée.

8. Les **contrats de mise au travail** constituent un instrument juridique identique au contrat de travail de droit commun, au vu de la référence explicite par le projet de loi à l'application pure et simple du droit du travail et notamment des dispositions relatives à la loi du 24 mai 1989.

Dans l'état actuel du libellé du texte du projet de loi, cette approche est de nature à pouvoir se révéler dangereuse, alors que le recours au contrat de mise au travail concerne prioritairement le second marché du travail, dont les acteurs sont censés être appuyés et guidés en vue de l'intégration à la longue au marché ordinaire de l'emploi.

Se pose ici la question de savoir si l'intention du législateur consiste réellement dans l'application pure et simple de l'ensemble des dispositions du droit du travail, dont notamment tout ce qui a trait aux résultats forgés par les négociations parfois longues et difficiles en matière de conventions collectives.

Les différents avantages financiers résultant desdites conventions collectives pourraient peser lourd et influencer le cas échéant la décision de l'employeur de s'engager ou non dans la voie d'une telle initiative sociale, alors que le rapport coûts/frais ne se rentabilise plus vraiment.

9. La CEP•L regrette par ailleurs que le législateur omette de prévoir explicitement le maintien nécessaire des mesures d'encadrement et notamment de formation dans le cadre des contrats de mise au travail.

10. Reste finalement le reproche au cadre institutionnel préconisé par le projet de loi, qui confie à un organe centralisateur, – le *comité de suivi* –, l'ensemble des tâches et missions d'encadrement du système nouvellement mis en place.

11. Cette approche pourrait se révéler trompeuse et constituer un frein au lancement et à l'entretien des différentes initiatives sociales.

En effet, les missions et attributions prévues par le projet de loi via le comité de suivi sont de nature à alourdir considérablement le fonctionnement dudit organe, qui pourrait le cas échéant être conçu comme étant un appareil rigide et artificiel, confronté à une multitude de procédures, faisant ainsi obstacle au bon déroulement du système.

Dans ce contexte, la Chambre des Employés Privés, en accord avec la plupart des entités du terrain, propose une approche fondée sur l'intervention classique de l'Administration de l'Emploi en coordination avec les responsables des cellules professionnelles d'éducation/d'encadrement existant au niveau des différentes institutions impliquées dans le processus.

Il s'agirait ainsi de séparer le volet „placement“, lié davantage à: la pratique quotidienne et notamment à celle actuellement mise en oeuvre au niveau de l'Administration de l'Emploi, de l'aspect financier, qui pourrait rester affecté audit comité de suivi.

• L'avis a été élaboré par la Commission sociale de la CEP•L qui est composée de: Jos Kratochwil, Président, Norbert Tremuth, Rapporteur, les membres: Maria Blitgen-Stoos, Lex Breisch, Norbert Conter, Marie-Jeanne Demuth, Gabriel Di Letizia, Armand Drews, Guy Greivelding, Mady Hannen, Pierre Liefgen, Corinne Ludes, Jean-Claude Reding, Roland Schreiner, Marc Spautz et Marianne Thomas.

La Commission sociale s'est réunie en dates des 1er juillet, 12 septembre, 24 septembre, 14 octobre, 6 novembre et 21 novembre 2003.

L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents lors de l'assemblée plénière du 3 décembre 2003.

Luxembourg, le 3 décembre 2003

*Pour la Chambre des Employés Privés,*

*Le Directeur adjoint,*  
Norbert TREMUTH

*Le Président,*  
Jos KRATOCHWIL

Service Central des Imprimés de l'Etat



5144/03

N° 5144<sup>3</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

---

---

**PROJET DE LOI**

relative à la lutte contre le chômage social

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS**

(27.1.2004)

Par dépêche du 23 mai 2003, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Par cette loi, le législateur entend donner aux diverses initiatives, actuelles et futures, prises en matière de lutte contre le chômage social, un cadre légal dans le but:

- de leur donner une assise définitive;
- d'en accroître l'efficacité sur le marché de l'emploi par la coordination de leur développement:
  - réglementation de l'accès aux initiatives;
  - prise en charge globale de la personne;
  - coordination entre l'ensemble des acteurs concernés;
  - traitement égalitaire des entreprises privées et du secteur associatif;
- d'en renforcer l'efficacité sociale;
- d'en élargir le champ d'application aux entreprises du secteur concurrentiel;
- d'en augmenter la transparence financière.

Le projet de loi s'applique aux bénéficiaires qui:

- soit, ne sont pas engagés dans les liens d'un contrat de travail ou d'apprentissage ou ne suivent pas de mesure active en faveur de l'emploi au plus tard après six mois d'inscription à l'Administration de l'emploi;
- soit, ne sont pas engagés dans les liens d'un contrat de travail ou d'apprentissage le premier jour ouvrable suivant la fin d'une mesure active en faveur de l'emploi;
- soit, sont liés par un contrat d'insertion prévu à l'article 8 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti et proposés par le Service national d'action sociale.

\*

**A. REMARQUES GENERALES**

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient de prime abord à relever que toute mesure préventive et de lutte contre le chômage, et toute mesure en faveur de l'emploi, sont à soutenir et qu'elle en félicite leurs auteurs.

Il en est de même pour la démarche sous avis, qui favorise l'embauche de personnes (estimées actuellement à plus de 1.200) rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, indépendamment de l'évolution conjoncturelle, démarche que la Chambre approuve donc pleinement.

La Chambre estime qu'il importe „d'activer“, dans les meilleurs délais, les personnes précitées afin d'éviter qu'elles ne s'enlisent dans un régime passif, voire l'exclusion sociale, étant entendu que le

travail reste une force d'intégration dans la société et demeure une vraie valeur, une source de dignité et d'utilité sociale.

Les observations et réserves formulées ci-après n'entendent donc nullement mettre en doute le bien-fondé et la pertinence du projet de loi, mais sont à considérer comme contribution devant servir à affiner les dispositions sous avis.

\*

## B. REMARQUES SPECIFIQUES

Dans le cadre de la lutte contre le chômage social, le projet de loi fait une nette distinction entre deux activités différentes, à savoir:

- d'une part, les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle qui sont à considérer comme activités transitoires en vue d'une insertion à court terme sur le marché de travail concurrentiel, dit „*marché de travail primaire*“;
- d'autre part, des mises au travail, c'est-à-dire des embauches dans des structures définitives protégées oeuvrant comme acteur sur le marché de travail, exerçant des activités relevant de besoins non satisfaits par le marché de travail concurrentiel ou libre.

La liste<sup>1</sup> des différentes mesures d'insertion professionnelle s'établira dès lors comme suit:

CAT PR (Contrat d'Auxiliaire Temporaire du secteur PRivé): pour demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans recevant, dans une entreprise privée pendant les heures de travail, une initiation pratique rémunérée facilitant la transition entre enseignement reçu et insertion dans la vie active;

CAT PU (Contrat d'Auxiliaire Temporaire du secteur PUBLIC): même type de contrat, mais dans le secteur public;

SIE (Stage d'Insertion en Entreprise): pour demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans recevant une formation théorique et pratique dans le cadre d'un placement en stage indemnisé auprès d'un employeur;

SRP (Stage de Réinsertion Professionnelle): même chose pour demandeurs d'emplois âgés de plus de 30 ans;

FORMA mesures de FORMAtion réalisées afin de permettre une meilleure intégration des demandeurs d'emploi sur le marché du travail;

PA (Pool des Assistants): pool de personnes rémunérées, chargées d'assister les directeurs des établissements postprimaires dans la surveillance et dans les domaines périscolaire et administratif;

MT (Mises au Travail): occupation à des travaux d'utilité publique de demandeurs d'emploi indemnisés;

MS (Mesures Spéciales): pour demandeurs d'emplois non indemnisés par l'ADEM, pris en charge par des associations sans but lucratif, subdivisées par le projet de loi sous avis en

- activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et
- mises au travail.

S'y ajoutent encore les diverses activités d'insertion professionnelle du Service National d'Action Sociale (SNAS) dans le cadre du revenu minimum garanti, telles que l'affectation temporaire indemnisée, la préparation et recherche assistée, les stages en entreprise et les mesures de formation.

Il en ressort qu'il devient de plus en plus difficile de se retrouver dans cette multitude de mesures et d'activités, au point que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics craint que certaines mesures et/ou aides aux employeurs risquent de ne pas être suffisamment connues et exploitées.

<sup>1</sup> ne sont pas reprises les activités d'encadrement et de suivi des demandeurs d'emploi, telles que les ateliers de conseil et d'orientation, les cours d'initiation et de perfectionnement organisés par diverses institutions, ainsi que le passage au travail à temps partiel d'un ou de plusieurs salariés rendant possible l'embauche de chômeurs résidents

En outre, la terminologie employée prête à confusion. La distinction entre un stage d'insertion professionnelle et une activité d'insertion professionnelle par exemple n'est pas évidente.

De même, la „*mise au travail*“ désigne aussi bien l'occupation à des travaux d'utilité publique de demandeurs d'emploi indemnisés, que des embauches dans des structures définitives protégées oeuvrant comme acteur sur le marché de travail. D'ailleurs, cette terminologie ne peut se défaire d'une connotation négative et ne pourra qu'encourager ceux qui entonnent l'air de la prétendue indisponibilité au travail des chômeurs „*récitrants*“ de longue durée.

Dans cet ordre d'idées, la Chambre propose de revoir également la distinction faite dans le projet de loi sous avis entre le „*marché de travail primaire*“ pour les chômeurs jugés „*récupérables*“ et un marché (forcément) secondaire ou subalterne regroupant les chômeurs qui, pour des raisons autres que conjoncturelles, éprouvent de grandes difficultés, voire n'ont guère de chances, pour trouver un emploi sur le marché de travail dit primaire.

Rappelons que l'un des buts des initiatives prises dans le cadre de la lutte contre le chômage social est précisément d'éviter l'exclusion sociale, c'est-à-dire éviter de créer des marginalisés sur un marché de travail de deuxième classe.

Toutes les initiatives en faveur de l'emploi prises dans le cadre de la lutte contre le chômage social constituent, de l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, des activités socio-économiques qui font partie intégrante et à part entière du marché de l'emploi, tout en améliorant l'employabilité des concernés pour pouvoir, si tel était leur désir, obtenir ailleurs un autre emploi offrant de meilleures conditions.

La Chambre estime donc qu'il n'existe qu'un seul marché de travail sur lequel chacun n'aspire qu'à une seule chose: bénéficier d'un emploi stable avec un contrat de travail qui lui assure au minimum les moyens d'organiser sa vie de manière décente.

Voilà pourquoi la Chambre se prononce contre

- toute indemnisation au-dessous du salaire social minimum,
- tout contrat de travail atypique à l'image du „*contrat de mise à niveau*“,
- toute extension d'un contrat à durée déterminée au-delà de 24 mois,

tels que prévus dans le projet de loi sous avis.

En ce qui concerne la création d'un nouveau comité de suivi, la Chambre craint que ce nouvel organe ne suive qu'une mode qui devient institution au Grand-Duché et qui tend à créer pour tout problème un comité de suivi ou autre observatoire qui, en fin de compte, ne font qu'alourdir la procédure.

La Chambre se demande dès lors si les attributions dévolues par le projet de loi au comité de suivi ne pourraient pas être plus utilement reprises par l'ADEM ou une autre instance existante.

Enfin, la Chambre ne saurait approuver que la seule forme juridique qui donne droit aux avantages financiers prévus dans le projet de loi soit celle d'une société commerciale au sens de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales (article 16 du projet).

Cette restriction n'impose en effet pas seulement aux organisations actuellement actives dans le cadre de la lutte contre le chômage social de changer de statut juridique, mais elle exclut dès le départ les entreprises et établissements publics jouissant de l'autonomie administrative et budgétaire, qui pourraient toutefois utilement apporter une contribution dans la lutte contre le chômage social.

\*

## C. EXAMEN DU TEXTE

### Article 2(a)

La notion d'un „*marché du travail non visé par la présente loi*“ prête à confusion. La définition de ce „*marché non visé*“ reprise sub article 2(n), selon laquelle il s'agit en l'occurrence de l'„*ensemble des employeurs ne tombant pas sous le champ d'application de la présente loi*“ n'apporte pas de précision non plus.

Compte tenu des réserves formulées ci-avant par rapport à l'intention du législateur de scinder le marché de travail en un marché primaire et un marché secondaire, la Chambre propose de retenir la définition suivante:

„(a) activités d’insertion ou de réinsertion professionnelle: activités d’un employeur ayant comme finalité la procuration, moyennant un contrat de travail, d’un emploi à des personnes éprouvant des difficultés particulières pour trouver un emploi indépendamment de l’évolution conjoncturelle.“

#### Article 2(b)

La terminologie de „mise au travail“ est particulièrement mal choisie. Conformément à ce que la Chambre a développé sub „Remarques spécifiques“ ci-avant, il s’agit en l’occurrence d’activités socio-économiques rémunérées en tant que telles, qui font partie intégrante du marché de travail, et non de mises au travail comme corollaire d’une indemnisation versée par l’ADEM ou dans le cadre du RMG. Le libellé de l’article 2(b) est en conséquence à modifier en „activité socio-économique“.

La définition de l’activité socio-économique est à compléter par la précision que l’emploi est offert dans le cadre d’un contrat de travail conformément à la loi modifiée du 24 mai 1989 concernant le contrat de travail.

#### Article 2(c) et (d)

Les définitions sont à adapter conformément aux remarques ci-avant sub article 2(b).

#### Article 2(g)

Le bout de phrase „sur le marché du travail non visé par la présente loi“ est à biffer.

#### Article 2(h)

Conformément à la demande de la Chambre de renoncer à des contrats de travail atypiques, la rubrique (h) est à supprimer.

#### Article 2(k)

Le „contrat de mise à niveau“ est à remplacer par un „contrat à durée déterminée ou indéterminée“.

La Chambre rappelle sa demande de ne pas exclure les entreprises et établissements publics de la lutte contre le chômage social. Il y a donc lieu de remplacer „à l’exception de l’Etat“ par „y compris les entreprises et établissements publics, à l’exception de l’Etat“.

#### Article 2(n)

Le point (n) est à supprimer.

#### Article 3

L’expression „activité de mise au travail“ est à remplacer par „activité socio-économique“. Cette remarque vaut pour tout le texte du projet de loi.

Dans l’hypothèse d’un accueil favorable à la demande de la Chambre d’associer les entreprises et établissements publics à la lutte contre le chômage social, le paragraphe (4) de l’article 3 serait à compléter en conséquence.

#### Article 6

La Chambre renvoie à ses observations sub „Remarques spécifiques“ concernant l’utilité douteuse d’un comité de suivi faisant fonction d’intermédiaire entre, d’une part, le comité permanent de l’emploi, et, d’autre part, l’Administration de l’Emploi et les acteurs sur le terrain.

#### Articles 7 et 8

La Chambre revendiquant l’application de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, les dispositions des articles 7 et 8 sont soit à supprimer soit à modifier en conséquence.

#### Article 9

La Chambre renvoie à ses observations sous „Remarques spécifiques“ ci-avant. Etant donné que les activités dans le cadre de la lutte contre le chômage social sont, selon la Chambre, à considérer comme partie intégrante du marché de travail, „l’indemnité“ des bénéficiaires, qui en conséquence constitue un

salaire, ne pourra être inférieure au salaire social minimum (nominal ou qualifié, selon le cas), étant entendu que, dans les entreprises où il existe une convention collective, celle-ci sera d'application.

*Article 10*

L'application de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail rend cet article superflu.

*Article 16*

La Chambre renvoie à ses observations concernant l'association des entreprises et établissements publics à la lutte contre le chômage social.

Ce n'est que sous la réserve des observations et propositions qui précèdent que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 27 janvier 2004.

*Le Directeur,*  
G. MULLER

*Le Président,*  
E. HAAG



Service Central des Imprimés de l'Etat

5144/04

N° 5144<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

**PROJET DE LOI**

relative à la lutte contre le chômage social

\* \* \*

**AMENDEMENT GOUVERNEMENTAL****EXPOSE DES MOTIFS**

Le projet de loi No 5144 relative à la lutte contre le chômage social vise, dans le cadre des activités d'insertion et de réinsertion professionnelles ouvertes à l'ensemble des employeurs au Grand-Duché de Luxembourg, une finalité d'intégration respectivement de réintégration sur le marché du travail de bénéficiaires du contrat de mise à niveau.

Dans une optique d'augmentation de l'employabilité des bénéficiaires pris en charge par les gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles il y a lieu de pourvoir ces derniers de travaux en nombre suffisant qui permettent d'opérer à moyen terme une transition dans le monde économique.

Dans cette optique, le Conseil de Gouvernement propose, à l'instar de la philosophie de la loi du 26 juillet 1975 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi, un nouvel article 31 qui prévoit d'autoriser le Gouvernement à mettre en oeuvre, par le biais d'une exception à la législation sur les marchés publics, des travaux et/ou services avec les employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles. La proposition du Gouvernement réserve les frais à charge du budget étatique, ce qui implique une augmentation de la transparence dans l'ensemble des marchés qui peuvent être conclus sur base de cette nouvelle disposition.

\*

**TEXTE DE L'AMENDEMENT****TEXTE DU NOUVEL ARTICLE 31 NOUVEAU**

**à insérer au niveau des dispositions transitoires et finales  
(l'article 31 actuel portera dès lors le numéro 32)**

**Art. 31.– Exceptions à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures**

(1) Par dérogation à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures, le Gouvernement est autorisé à mettre en oeuvre, dans la limite des crédits budgétaires, des travaux et/ou services avec les employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles, disposant de l'agrément ministériel prévu par la présente loi.

(2) Les travaux visés au paragraphe qui précède, concernent exclusivement les bénéficiaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles au sens de l'article 6 paragraphe (2) point c. de la présente loi.

(3) Sur proposition du Gouvernement en conseil, les travaux et/ou services sont soumis à la conclusion d'une convention de coopération entre le ministère ordonnateur et l'employeur suivant les dispositions de l'article 23 de la présente loi.

\*

## COMMENTAIRE DE L'ARTICLE

L'article 31 dispose dans son paragraphe (1) que par dérogation à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures, le Gouvernement est autorisé à mettre en oeuvre, dans la limite des crédits budgétaires, des travaux et/ou services avec les employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles, disposant de l'agrément ministériel prévu par la présente loi.

A l'image de la philosophie de la loi du 26 juillet 1975 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi, les dispositions du présent paragraphe visent à garantir, par le biais d'une exception à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures, aux employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles, des activités de travail leur permettant d'opérer une transition des bénéficiaires sur le premier marché de l'emploi. Les frais seront pris en charge par le budget de l'Etat, ce qui implique une augmentation de la transparence dans l'ensemble des marchés qui peuvent être conclus sur base du présent article.

En effet, toute mesure active en faveur de l'emploi qui ne peut se dérouler dans un contexte pratique de travail sur le terrain est vouée à l'échec, alors qu'il ne sera pas possible d'améliorer l'employabilité des bénéficiaires par des travaux et des formations en situation réelle. Il est partant dans les obligations sociales de l'Etat, de garantir aux employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles le recours à des travaux leur permettant une amélioration de l'employabilité de personnes qui sont très éloignées du marché du travail.

L'article 31 stipule dans son paragraphe (2) que les travaux visés au paragraphe qui précède, concernent exclusivement les bénéficiaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles au sens de la présente loi, affectés par le Comité de suivi au sens de l'article 6 paragraphe (2) point c.

Afin de garantir aux employeurs des possibilités de mise au travail pour les bénéficiaires qu'ils ont engagés sur base d'une proposition du Comité de suivi dans le contexte d'une activité d'insertion ou de réinsertion professionnelle pour les bénéficiaires visés par l'article 3 paragraphes (1) et (3) au plus tard après sept mois d'inscription auprès de l'Administration de l'emploi, la possibilité de déroger à la législation sur les marchés publics est strictement limitée à ces bénéficiaires.

L'article 31 précise dans son paragraphe (3) que, sur proposition du Gouvernement en conseil, les travaux et/ou services sont soumis à la conclusion d'une convention de coopération entre le ministère ordonnateur et l'employeur suivant les dispositions de l'article 23 de la présente loi.

La procédure décrite vise à assurer qu'il y a conscientisation au niveau du Gouvernement en conseil (ce qui présuppose accord du ministre ayant dans ses attributions l'emploi) et qu'entre autres les procédures financières soient clarifiées via convention.

5144/05

**N° 5144<sup>5</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2003-2004

---

---

**PROJET DE LOI**

relative à la lutte contre le chômage social

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS  
RELATIF A L'AMENDEMENT GOUVERNEMENTAL**

(19.3.2004)

Par sa lettre du 23 mai 2003, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a bien voulu saisir la Chambre des Métiers pour avis du projet de loi sous rubrique. Par sa lettre du 11 février 2004, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a par ailleurs informé la Chambre des Métiers de l'amendement retenu par le Conseil de Gouvernement, dans sa réunion du 31 octobre 2003, relatif à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures.

\*

**1. CONSIDERATIONS GENERALES****1.1. Remarques liminaires**

En déposant le projet de loi sous avis, le Gouvernement répond à une revendication de longue date des organisations patronales, à savoir réglementer les activités des initiatives en faveur de l'emploi. Les auteurs du projet de loi annoncent en effet dans l'exposé des motifs de vouloir doter les initiatives dites „initiatives sociales en faveur de l'emploi“ d'un cadre légal dans le but:

- de leur donner une assise définitive;
- d'en accroître l'efficacité sur le marché de l'emploi par la coordination de leur développement;
- d'en renforcer l'efficacité sociale;
- d'en élargir le champ d'application aux entreprises du secteur concurrentiel, et
- d'en augmenter la transparence financière.

La Chambre des Métiers aimerait relever d'emblée qu'à ses yeux, et hormis le premier, les quatre autres objectifs affichés ne sont aucunement atteints par le projet de loi sous rubrique et qu'en plus les états de faits ayant poussé à l'élaboration du projet de loi sont à ce stade encore et toujours ignorés.

En effet, les auteurs du présent projet semblent ne pas vouloir prendre en considération le fait que les problèmes rencontrés sur le terrain par la confrontation sur un même marché concurrentiel des initiatives sociales en faveur de l'emploi et des entreprises légalement établies ont été à la base des critiques relevées par les acteurs économiques. Ces problèmes ont également motivé les interventions des organisations de l'artisanat, auprès du Gouvernement afin de faire cesser certaines pratiques déloyales et de réglementer l'accès des initiatives à des marchés publics.

Par ailleurs, les méthodes de gestion peu transparentes et les résultats qualitatifs peu convaincants en terme de réussite d'intégration de demandeurs d'emploi ont certainement quelque peu forcé l'action de réglementation des responsables politiques.

Dans le même ordre d'idées, force est de relever que le présent projet de loi entend traiter chaque demandeur d'emploi au bout de six mois d'inscription comme „éloigné du marché de l'emploi“, le rendant ainsi susceptible de recourir aux initiatives.



Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se demande ce que sont devenues la réorganisation de l'Administration de l'Emploi (ADEM) ainsi que les réformes et refontes de l'arsenal législatif entourant le Fonds pour l'emploi, pourtant déclarées imminentes et urgentes par le Gouvernement pour la présente législature.

Il échet en effet de constater que l'ADEM semble plus préoccupée par des discussions et la résolution de problèmes internes que par la satisfaction des besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi sous rubrique déclarent que le chômage luxembourgeois serait de nature atypique en ce sens que certains demandeurs d'emploi ne trouvent pas d'emploi au bout d'un certain temps. Ne faudrait-il pas mener plus loin l'analyse, en recherchant les causes du succès des demandeurs d'emploi frontaliers, en analysant de plus près la motivation, la mobilité ainsi que la disponibilité des demandeurs d'emploi plutôt que de leur créer des emplois à la carte et financés par la solidarité nationale?

Dans cet ordre d'idées, la réforme de l'ADEM allant dans le sens d'une plus grande efficacité en matière de placement de demandeurs d'emploi et d'une plus grande proximité envers les entreprises se fait de plus en plus attendre.

La Chambre des Métiers critique par ailleurs que, malgré les explications des auteurs en rapport avec la prééminence des services de l'ADEM en matière d'activation, le présent projet de loi risque de créer une déresponsabilisation de l'ADEM, qui en réalité peut davantage se rabattre sur les initiatives et le Comité de suivi, auxquels elle délègue une part importante de responsabilités en matière de lutte contre le chômage social.

Le projet de loi sous avis n'entend pas non plus réglementer le foisonnement de toutes sortes de certificats, diplômes, brevets, et autres créés par certaines initiatives.

## 1.2. Une autre vue des réalités

Les initiatives sociales en faveur de l'emploi, telles qu'on les connaît aujourd'hui, sont issues de différentes initiatives actives dans le domaine de la réinsertion de demandeurs d'emploi difficilement plaçables ou encore de l'insertion de jeunes chômeurs, créées par les organisations syndicales ou par d'autres acteurs du domaine social sous l'oeil bienveillant des Gouvernements successifs – qui participaient au financement de ces activités – et tolérées à leurs débuts par les organisations professionnelles d'employeurs et par les entreprises des secteurs concurrentiels, étant donné leur faible importance en termes de chiffres d'affaires. Par ailleurs, les organisations d'employeurs souscrivaient et continuent à en faire autant au principe que l'activation de demandeurs d'allocation de chômage vaut mieux qu'un régime passif de simple distribution.

Il faut relever tout de même dans ce contexte que l'accord tripartite de 1998 tout comme la loi du 12 février 1999 concernant la mise en oeuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi ayant trait aux initiatives, parlent tous de secteurs non couverts voire délaissés par le marché ou l'économie concurrentielle ainsi que de gisements d'emplois de proximité. Ainsi, tous les acteurs impliqués – du moins sur le papier – semblaient, dès les débuts des initiatives, pleinement conscients du danger de concurrence déloyale pouvant émerger de ces initiatives et de la création d'un deuxième marché du travail parallèle, subventionné et fonctionnant en vase clos.

Tout comme le font également les auteurs du projet de loi sous avis, il est en effet intéressant de se rappeler les conditions fixées dès 1983 aux emplois d'utilité socio-économique:

- ne pas compromettre la rentabilité d'entreprises existantes ne bénéficiant pas de l'aide accordée;
- réserver les emplois aux personnes menacées de perdre leur emploi ou aux demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM et n'ayant pas dépassé l'âge de 25 ans accomplis;
- présenter un caractère permanent et durable;
- garantir le financement de l'emploi créé à l'expiration d'un délai d'un an à partir de l'octroi de l'aide;
- justifier de l'observation des règles légales, réglementaires, administratives et conventionnelles régissant la protection des salariés dans l'exercice de leur profession.

Ce même souci avait également guidé le législateur en 1999 lors de la mise en oeuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi. Le Fonds pour l'emploi peut, selon les termes légaux, intervenir dans le financement „*de l'exploitation des possibilités offertes par la création d'emplois à l'échelon local, dans l'économie sociale et dans les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par*

*le marché notamment dans les domaines de la rénovation urbaine, de l'environnement, de l'exploitation touristique, de l'encadrement des jeunes et de l'aide familiale de proximité.*“

Malheureusement, les auteurs du présent projet de loi s'en tiennent à ces énumérations sans vérifier, si les activités déployées par les initiatives ont bel et bien respecté le cadre légal leur imposé. La réalité est en effet telle que les initiatives n'ont pas respecté ces limitations et se sont implantées principalement dans des domaines d'activité qui ne répondent pas du tout aux critères énumérés plus haut, à savoir dans des activités relevant du bâtiment et du parachèvement ou encore de la création ou de la maintenance d'espaces verts.

Par ailleurs, les initiatives n'ont jamais pu garantir leur financement autonome, de sorte que les activités n'étaient à aucun moment économiquement viables sans l'intervention massive de différentes sources de financement, comme par exemple le Fonds pour l'Emploi ou encore le Fonds Social Européen. De plus, elles n'ont jamais essayé de développer une politique autonome de financement.

Dans la suite, différentes initiatives furent soumises à un audit. Il paraît que cet audit a porté sur le financement des initiatives et a apporté une appréciation sur les résultats en termes de placement de demandeurs d'emploi. La Chambre des Métiers constate que les résultats de cet audit n'ont jamais été publiés alors qu'ils auraient pu utilement contribuer à dissiper les craintes concernant le financement notamment. Elle demande donc que les résultats de cet audit fassent partie intégrante des documents consultables dans le cadre des discussions autour du présent projet de loi.

Face aux critiques exprimées en relation avec leur financement, la concurrence déloyale pratiquée et en absence de résultats tangibles en matière de placement ou de réintégration des personnes occupées par elles, les initiatives ont pris la fuite vers l'avant et se sont lancées dans une discussion philosophique sur les différences entre l'économie sociale, dont relèveraient les initiatives sociales en faveur de l'emploi, et l'économie solidaire, qui serait un concept beaucoup plus vaste et tendrait à la satisfaction de toutes sortes de besoins non exprimés de la société, mais toujours financés par les budgets publics.

Les récentes exactions en la matière montrent effectivement une certaine tendance à la diversification: organisation de transports en commun, mise en place de systèmes de garde d'enfants, services de déploiement de systèmes d'information et de communication etc. La Chambre des Métiers se demande si les prestations de services décrites ci-dessus sont encore toujours réalisées par ces personnes „*extrêmement éloignées du marché du travail*“ qu'il s'agissait au départ d'intégrer ou de réintégrer dans le marché primaire du travail. Si c'était le cas, elles donnent à penser si c'est raisonnable de la part d'une ou de plusieurs communes, fussent-elles rurales ou non, d'organiser un service de transport de personnes (âgées ou non) avec des travailleurs „*extrêmement éloignés du marché du travail*“, ayant des problèmes relationnels, des problèmes psychiques ou même des problèmes d'alcoolisme ou de toxicomanie? Qu'en est-il de la responsabilité civile des initiatives dans ce contexte?

Il est un fait que les initiatives, plutôt marginales à leurs débuts, ont connu avec le temps, et surtout suite au soutien financier actif des Gouvernements successifs et des pouvoirs locaux, un essor non négligeable, jusqu'à poser le problème de la concurrence déloyale tant critiqué par les entreprises du secteur concurrentiel.

Il suffit pour s'en convaincre d'analyser le budget de l'Etat qui renseigne sur la croissance impressionnante des postes budgétaires en question. Par ailleurs, le même budget de l'Etat reste muet sur les autres apports effectués sous le couvert de commandes publiques émanant d'un certain nombre de ministères, en passant outre la législation sur les marchés publics. Dans le même contexte, les deux chambres voudraient relever l'opacité des financements de la part des pouvoirs locaux, en l'occurrence des communes.

Face à cette situation caractérisée, d'une part, par un manque de transparence quant aux financements et aux résultats acquis et, d'autre part, par l'expansion des initiatives sur des marchés concurrentiels, traditionnellement couverts par des entreprises légalement établies, un certain nombre d'organisations professionnelles d'employeurs, dont la Fédération des Artisans, sont intervenues auprès des pouvoirs publics pour faire cesser la concurrence déloyale émanant de ces initiatives. Alors qu'une fédération du secteur agricole a même été jusqu'à conclure avec un des acteurs principaux de „l'économie sociale“ une forme de convention censée régler leur coexistence, la Fédération des Artisans s'est refusée à cet exercice qui reviendrait à reconnaître la légitimité des activités économiques entamées par ces initiatives, non donnée aux yeux des organisations patronales.

Par ailleurs, il semblerait que cette convention soit loin de satisfaire tous les participants.

De leur côté, les organisations d'employeurs se sont efforcées de trouver une solution politique visant à contenir les activités des initiatives, sur des marchés non concurrentiels de l'économie sociale en vue de la satisfaction d'une demande peu ou prou solvable.

En effet, pendant que l'économie et l'emploi ne cessaient de croître durant la dernière décennie, le nombre de personnes „*extrêmement éloignées du marché du travail*“ accueillies dans les initiatives, tout comme les ressources budgétaires, techniques et humaines de ces dernières en faisaient pareil, alors que la situation économique aurait en toute logique dû absorber une grande partie de ces mêmes chômeurs.

Selon l'avis de la Chambre des Métiers, les initiatives sont donc loin d'avoir rempli leur mission, à savoir l'insertion et la réinsertion de demandeurs d'emploi précarisés. A ce jour, les initiatives en question n'ont par ailleurs pas réussi à convaincre les organisations patronales du bien-fondé de leur action, en terme de résultats obtenus en matière d'insertion ou de réinsertion des chômeurs de longue durée. Au contraire, des indices existent que les travailleurs précarisés en provenance des initiatives refuseraient plutôt tout emploi leur offert dans une entreprise de l'économie concurrentielle de marché. Qui plus est, les PME se plaignent d'un débauchage par les initiatives sociales de salariés expérimentés auprès d'elles.

En 2001, un groupe de travail tripartite fut instauré au sein du Comité Permanent de l'Emploi, chargé de discuter des problèmes soulevés par les entreprises et de trouver une solution viable pour les deux côtés. Un accord a finalement pu être dégagé entre les partenaires sociaux. Celui-ci fut approuvé par le Comité de Coordination Tripartite et le présent projet de loi y trouve, selon les auteurs du projet, sa légitimation. Ce constat ne peut cependant être partagé par la Chambre des Métiers.

### **1.3. De l'accord au sein du Comité permanent pour l'emploi au projet de loi**

Tout d'abord, la Chambre des Métiers constate que l'accord trouvé en 2001 au sein du Comité permanent de l'emploi ne saurait plus être considéré comme base proprement dite du projet de loi sous avis.

En effet, l'accord y conclu, coulé d'abord en avant-projet de loi à l'issue des réunions du Comité de Coordination Tripartite en 2002 et ensuite en projet de loi, a entre-temps, et sous l'influence de certaines parties intéressées, fortement évolué au point à ne plus laisser entrevoir l'accord initial.

Alors qu'aux yeux de la Chambre des Métiers, l'accord du Comité permanent de l'emploi avait pour but de réglementer une situation floue – pour ne pas dire illégale – le projet sous avis généralise les pratiques d'octroi d'aides à l'emploi, alors que toutes les théories économiques tendraient plutôt à réduire les subventionnements publics pour des raisons de concurrence évidentes.

S'il est vrai que les termes de l'accord précité disposent que les initiatives devront à terme se donner une structure commerciale et que les aides de l'Etat seront applicables sans distinction aucune aux entreprises et aux associations, il n'en reste pas moins que le même accord avait également limité l'attribution de marchés publics aux initiatives.

En effet, l'accord retient: „*Possibilité de l'attribution d'une quote-part budgétaire par l'Etat et les communes dans le cadre de leur obligation sociale avec le respect des seuils maxima pour marchés de gré à gré de la législation sur les marchés publics*“. La Chambre des Métiers constate que le projet de loi ignore cette disposition, cruciale à ses yeux, et que l'amendement gouvernemental relatif aux marchés publics ne prévoit aucune limitation en ce sens. L'accord du Comité permanent de l'emploi n'est donc pas respecté.

Au lieu de régler le financement des initiatives, ce que prévoyait l'accord aux yeux de la Chambre des Métiers, le projet de loi sous avis généralise le subventionnement de l'emploi pour ainsi dire à toute l'économie.

Faut-il préciser dans ce contexte que les entreprises n'étaient nullement demanderesse de telles largesses? Alors que le subventionnement direct de l'activité économique par le biais des différentes lois-cadres (classes moyennes et industrie) devient de plus en plus limité et soumis à un éventail de conditions dans un souci d'éviter des distorsions de concurrence, le projet de loi sous avis tend à octroyer des aides massives aux entreprises sous le couvert d'aides à l'emploi. La Chambre des Métiers s'oppose énergiquement à cette philosophie.

Par ailleurs, le projet de loi, dans son orientation générale, risque de perpétuer le financement flou de certaines des activités et d'entretenir le caractère vague et incertain de la participation des communes.

Il importe de relever que le projet de loi tend à mettre sur un pied d'égalité les initiatives et les entreprises sans toutefois couper le cordon ombilical qui lie les initiatives aux financements publics permanents et de toutes sortes. Pour se convaincre du bien-fondé des craintes exprimées par les entreprises en ce qui concerne la concurrence déloyale que livrent les initiatives, il suffit de comparer les moyens budgétaires alloués aux entreprises par le biais de la loi-cadre classes moyennes à ceux destinés aux initiatives. Alors que les PME artisanales, commerciales et autres occupent environ 140.000 personnes et assurent en grande partie la formation professionnelle des jeunes, les moyens budgétaires leur alloués (Crédits loi-cadre classes moyennes au budget de l'Etat 2004: environ 8,5 millions d'euros) n'atteignent pas le tiers des moyens destinés aux initiatives occupant au maximum 3.000 personnes (Moyens financiers du Fonds pour l'emploi destinés aux initiatives en 2004: environ 28,2 millions d'euros).

#### **1.4. La dérogation à la législation sur les marchés publics**

Actuellement, la législation sur les marchés publics interdit aux ministères et administrations de recourir aux services des initiatives, au-delà d'un certain seuil, sans devoir passer par la procédure de soumission publique, qui est la règle en matière de passation de marchés publics. Sous la pression des initiatives, les auteurs envisagent de déroger à cette législation.

En effet, la Chambre des Métiers a été saisie d'un amendement au projet de loi qui permettra, par le biais d'une dérogation à la législation sur les marchés publics, de garantir aux employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelle, des activités de travail leur permettant d'opérer une transition des bénéficiaires sur le premier marché du travail. En ce faisant, les auteurs du projet de loi dotent, pour ainsi dire, les initiatives d'une garantie par le biais de marchés publics sans passer par une quelconque concurrence.

La Chambre des Métiers voudrait souligner d'emblée qu'elle s'oppose de façon formelle à toute tentative visant à modifier le cadre légal sur les marchés publics en défaveur des entreprises de l'économie privée, cadre qui a été récemment réformé afin d'assurer une plus grande transparence dans les procédures, de garantir l'égalité de traitement et de chances des soumissionnaires et de permettre une meilleure gestion des deniers publics en mettant l'accent sur l'offre économiquement la plus avantageuse.

Les auteurs de l'amendement affirment que l'employabilité de ces bénéficiaires ne pourra être améliorée que par des travaux et des formations en situation réelle et qu'il est partant dans les obligations sociales de l'Etat de garantir aux employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion, le recours à des travaux leur permettant une amélioration de l'employabilité de personnes très éloignées du marché du travail.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il est dans la même obligation sociale de l'Etat de garantir une concurrence loyale aux entreprises opérant sur le marché concurrentiel, en appliquant les règles que le législateur a fixées. En effet, ce sont les entreprises du marché concurrentiel qui ont jusqu'à présent créé les emplois et réalisé la richesse sur laquelle la ponction fiscale de l'Etat se greffe. Par ailleurs, si l'amélioration de l'employabilité des bénéficiaires de ces mesures ne pourra être réalisée que par des travaux et des formations en situation réelle, la Chambre des Métiers se demande pourquoi ne pas soumettre les initiatives et leurs bénéficiaires aux mêmes règles de concurrence que celles prévues par la législation sur les marchés publics et partant faire bénéficier les personnes profitant de mesures d'insertion et de réinsertion des enseignements découlant de situations réelles.

Ainsi, l'employabilité des bénéficiaires sera certainement améliorée, parce que, opérant dans un environnement concurrentiel, les bénéficiaires des mesures d'insertion et de réinsertion devront s'adapter aux réalités concrètes du marché primaire du travail et leurs employeurs seront obligés, comme tout autre employeur, de rechercher en permanence des commandes pour garantir du travail à leurs collaborateurs. La Chambre des Métiers est d'avis que si les initiatives disposent de toutes les garanties pour pouvoir recourir en permanence à des marchés publics lucratifs, elles ne seront pas incitées à renforcer l'employabilité des bénéficiaires pour le marché primaire du travail.

Les auteurs du projet d'amendement déclarent que la procédure selon laquelle le Gouvernement en conseil propose les travaux et/ou services qui sont soumis à la conclusion d'une convention de coopération entre le ministère ordonnateur et l'initiative permettra la plus grande transparence en matière financière et budgétaire. La Chambre des Métiers se demande en quoi la transparence augmenterait si le Gouvernement en conseil proposait les marchés à conclure avec les initiatives.

## 1.5. La nécessité de créer un cadre légal

Les auteurs du projet de loi sous avis admettent dans l'exposé des motifs que des problèmes se situent au niveau du financement des initiatives.

Ainsi les différentes lois mises en place depuis 1976 n'étaient pas „*adaptées aux réalités telles qu'elles se présentent sur le terrain auprès des initiatives en place*“, elles „*restent muettes sur la prise en charge des frais liés au personnel encadrant les demandeurs d'emploi aussi bien que des frais de matériel et de logement*“. Par ailleurs ils soulignent expressément que des problèmes ont été rencontrés notamment en relation avec „*la durée maximale des contrats d'auxiliaire temporaire respectivement des stages d'insertion et de réinsertion, l'âge d'admissibilité à certaines des mesures (...)*“.

Face à ces citations extraites de l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique, la Chambre des Métiers retient que les pouvoirs politiques successifs et les administrations concernées se sont „arrangés“ pour pouvoir garantir le financement des initiatives.

Afin de répondre aux „*exigences de transparence et de rigueur administrative requises en la matière, notamment par la Direction du contrôle financier*“, le Ministre du Travail et de l'Emploi a finalement mis en place, dès 2001, „*en concertation avec les initiatives les plus importantes en termes de charges financières, un cadre référentiel administratif et financier retenant notamment*

- *des formes précises pour les décomptes à présenter par les organismes cofinancés par le Fonds pour l'emploi*
- *l'obligation d'introduire un budget annuel*
- *l'obligation de présenter des bilans et comptes de pertes et profits annuels*
- *l'acceptation de contrôles sur pièces et/ou sur place, du moins dans les grandes lignes*“.

Dans la compréhension de la Chambre des Métiers, ces obligations correspondent dans leurs grandes lignes à celles faites à tout chef d'entreprise. Elles constituent le minimum absolu en termes de transparence, surtout lorsqu'on sait qu'une „*gestion en bon père de famille*“ d'une activité financée par des deniers publics devrait de toute façon correspondre à ces exigences. Il est tout de même intéressant de relever que les initiatives, dont les pères spirituels sont souvent des organisations syndicales, aient attendu de se voir imposer un cadre administratif pour répondre à ces exigences de bon sens.

En 2003, ce cadre obtient enfin valeur contractuelle par des conventions de coopération signées entre le Ministère du Travail et de l'Emploi et les initiatives. L'on peut se demander dans ce contexte, si les contrats en question règlent les obligations financières en leurs grandes lignes ou si des dispositions détaillées sont également visées.

Comme le soulignent les auteurs du présent projet de loi, le volet financier y contenu ne fait „*que consacrer une pratique administrative déjà en place dans les grandes lignes*“.

Au vu de ce qui précède, la Chambre des Métiers ne peut que constater que le projet de loi, dans ses aspects financiers, correspond plus à une nécessité administrative qu'à une réelle volonté politique, tout en négligeant de façon flagrante les intérêts légitimes des entreprises.

## 1.6. Les principaux objectifs du cadre légal: analyse critique

### 1.6.1. Le projet de loi vise de manière prioritaire une prise en charge globale des bénéficiaires potentiels

Les auteurs du projet soulignent plusieurs fois que la philosophie de base du projet de loi est l'activation des demandeurs d'emploi dans les plus brefs délais. En pratique cependant, on a nettement l'impression que l'activation se situe plus au niveau des initiatives qu'à celui des demandeurs d'emploi. La Chambre des Métiers se demande en effet où se situent „*la qualité de la prise en charge et la pérennité du curriculum*“ de la personne concernée, si à l'avenir les résultats ne peuvent toujours pas être évalués.

Si la Chambre des Métiers peut continuer à souscrire à l'idée d'activation des demandeurs d'emploi, elle se doit de constater qu'en réalité les résultats sont quasi inexistantes en termes de placement et que la soi-disante création d'emplois dont se vantent les initiatives n'est, en fait, qu'une continuation du chômage autrement déguisé, car toujours dépendant du financement par le Fonds pour l'emploi.



### **1.6.2. Le projet de loi traite de manière égalitaire les entreprises privées et le secteur associatif**

Les entreprises n'étaient pas demanderesse des faveurs leurs octroyées par le projet sous avis. Elles demandaient plutôt un encadrement des activités des initiatives garantissant un cadre de concurrence loyale, imposant aux initiatives certaines bornes à ne pas dépasser. C'est bien dans ce but que l'accord du Comité permanent de l'emploi avait été trouvé. La politique de l'extension des aides à l'emploi poursuivie par les auteurs du projet sous avis semble à l'heure actuelle d'autant plus absurde que les moyens budgétaires ne sont pas inépuisables.

Si la Chambre des Métiers peut souscrire à l'idée que toute politique active de l'emploi doit viser le marché concurrentiel, il n'en reste pas moins que cette politique doit absolument éviter de créer des problèmes de concurrence. Le projet de loi tend à mettre sur un pied d'égalité les initiatives et les entreprises afin de prévenir „*les discussions relatives à une éventuelle concurrence déloyale d'entités sans but lucratif, cofinancées dans une très large mesure par des fonds publics, et offrant des services sur le marché concurrentiel*“. Cette „éventuelle concurrence déloyale“ peut encore se lire comme suit: Les aides financières destinées au soutien du développement des entreprises artisanales et commerciales distribuées par le biais de la loi-cadre classes moyennes restent largement en-dessous des moyens budgétaires destinés aux initiatives.

### **1.6.3. Le projet assure une coordination entre l'ensemble des acteurs concernés**

Le projet se situant à cheval entre politique de l'emploi et politique sociale, les auteurs veulent faire du Ministère du Travail et de l'Emploi la charnière de toutes les structures mises en place. La Chambre des Métiers salue que, enfin, les responsabilités soient clairement délimitées et que les initiatives des différents ministères et administrations soient coordonnées au niveau du Comité de suivi. Toutefois, elle insiste que les Ministères des Classes Moyennes, de l'Economie et des Finances y soient également associés.

Cependant, elle craint un certain imbroglio de compétences entre le Comité de suivi et le Comité permanent de l'emploi. Par ailleurs, les auteurs du projet laissent aux partenaires sociaux le soin de régler certains problèmes au sein du Comité permanent de l'emploi que les responsables politiques n'ont pas voulu attaquer dans le présent projet. Il s'agit notamment de la délimitation des activités économiques soumises à l'application de la loi. La Chambre des Métiers regrette cette attitude et constate que les partenaires sociaux devront, encore une fois, plancher sur une délimitation des marchés, alors que le Gouvernement n'a pas entièrement transposé l'accord intervenu en cette matière.

### **1.6.4. Le projet met en place une gestion financière transparente des activités en question**

Les auteurs du projet de loi sous avis se basent sur un modèle de mise en place d'un agrément ministériel et de conventions de coopération. L'amendement gouvernemental présenté en matière de marchés publics dispose par ailleurs, que des travaux et/ou services peuvent être attribués ou mis en oeuvre par les initiatives dans les limites des crédits budgétaires disponibles. La Chambre des Métiers craint que la pratique mise en place en vue de régler par le biais de conventions successives, le financement des initiatives assorti aux moyens budgétaires éventuellement disponibles en matière de marchés publics ne mettra jamais un frein efficace aux dépenses croissantes, sans réelle contre-valeur des initiatives. Elle réitère sa demande de limiter les marchés publics attribués aux initiatives aux seuils maxima pour marchés de gré à gré, autrement elle doit s'opposer fermement à ces conventions qui risquent de contre-carrer le cadre légal en matière de marchés publics.

Au-delà, le projet de loi sous avis prévoit le financement quasi intégral des activités des initiatives à charge du Fonds pour l'emploi. Le faisant ainsi, les communes, qui assurent actuellement une grande partie du financement des initiatives et qui sont par ailleurs les principaux protagonistes de leur action, n'interviendront plus dans la prise en charge de structures, qu'elles ont pourtant contribué à mettre en place. Les auteurs soulignent en effet que les communes n'ont pas d'obligation sociale et que, partant, la lutte contre le chômage ne fait pas partie, ni de leurs missions propres, ni des missions leur déléguées par l'Etat. La Chambre des Métiers, malgré le raisonnement compréhensible ayant conduit ce choix du Gouvernement, s'étonne de la conclusion tirée de confier le financement intégral des activités des initia-



tives au Fonds pour l'emploi. En effet, la Chambre des Métiers constate que la majorité des travaux effectués et cofinancés par la main publique le sont pour le compte des communes. Les communes sont donc les premiers bénéficiaires des travaux et services fournis. Dans ce contexte, il faut également relever que le cofinancement actuel couvre également les frais de matériel. Il peut donc être lucratif pour une commune d'attribuer certains marchés à une initiative.

Finalement, les communes sont les principaux protagonistes des initiatives et des services fournis par elles. Certaines communes sont en effet passées maîtres dans l'art d'offrir à leur population toute une panoplie de services financés par le Fonds pour l'emploi que personne n'avait réclamé auparavant.

La Chambre des Métiers retient donc que la transparence en matière de financement n'est pas garantie par le projet de loi sous avis.

### 1.7. Les discussions autour de l'économie solidaire

Sans vouloir entrer dans les grandes discussions philosophiques autour des concepts de l'économie sociale ou de l'économie solidaire, la Chambre des Métiers regrette profondément que les auteurs du projet tout comme les Gouvernements successifs se soient engagés dans cette voie sans veiller, dès l'éclosion de toutes les mesures, à y inclure les intérêts légitimes de l'économie. Il est certes vrai que les premiers tâtonnements législatifs entrepris en la matière soulignaient les dangers y liés en matière de concurrence déloyale.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers constate que l'exposé des motifs reprend sans analyse critique certaines affirmations qui semblent empruntées tout droit d'une description formulée de ces mêmes initiatives.

Ainsi le projet de loi sous rubrique souligne „*la contribution fondamentale de l'économie sociale et solidaire aux politiques d'insertion et à la satisfaction des besoins sociaux mal ou non pris en charge par les secteurs public et privé notamment dans les domaines des services aux familles, de la protection de la santé, des personnes âgées, du recyclage des ressources, du développement culturel*“. Il continue à vanter les initiatives qui présenteraient „*une dimension de développement local et de participation démocratique tout en s'avérant de précieux potentiels de création d'emplois*“, sans se soucier de la véracité de ces propos et sans apporter une quelconque preuve à ces affirmations. Si effectivement l'apport des initiatives est tellement „formidable“, il doit bien être possible d'en déceler des résultats tangibles en terme de politique réelle de lutte contre le chômage.

S'il est vrai que les initiatives ont bel et bien „largement contribué à exploiter de manière systématique“ des gisements d'emplois, la Chambre des Métiers retient que les activités ne se situent pas dans les domaines cités, mais se concentrent principalement sur des domaines d'activité desservis par l'économie.

### 1.8. La genèse du projet de loi

Le projet de loi sous avis reproduit dans l'exposé des motifs l'accord trouvé au sein du Comité permanent de l'emploi. La Chambre des Métiers voudrait rappeler que le groupe de travail tripartite instauré au sein de cet organisme, afin de „réfléchir sur des règles à mettre en place quant à la forme et au contenu“, a vu le jour suite à l'insistance des représentants de l'artisanat, qui ne cessaient de protester contre les agissements des initiatives et la concurrence déloyale exercée par elles.

Cet accord constitue donc la seule base valable de discussion pouvant mener à la mise en place d'une quelconque législation et la Chambre des Métiers insiste particulièrement sur le fait qu'elle a basé son analyse du projet de loi tout comme son appréciation finale sur le strict respect de l'accord en question.

\*

## 2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### Chapitre I: Dispositions générales

#### Article 1: Objet

L'article 1 précise que l'objet du présent projet de loi est la réglementation de „*l'intervention de l'Etat dans l'organisation et le financement d'initiatives prises par les employeurs en matière de lutte contre le chômage social*“.

La Chambre des Métiers critique les auteurs du projet de loi sous avis qui appliquent la dénomination de „employeurs“ en rapport avec les initiatives en faveur de l'emploi. Cette vision banalise les activités des initiatives subventionnées au point à ne plus faire de distinction entre les initiatives et l'économie en général. S'il est vrai que l'accord trouvé au Comité permanent de l'emploi laisse entrevoir le traitement égalitaire des entreprises et des initiatives, il n'en reste pas moins que les deux fonctionnent selon des objectifs et formes d'organisation fondamentalement différents. Partant, la Chambre des Métiers demande que les initiatives soient appelées comme telles.

#### *Article 2: Définitions*

L'article 2 donne les définitions spécifiques aux termes redondants utilisés dans la suite du projet de loi.

Il importe de relever que le projet de loi distingue entre deux formes de mesures en matière de lutte contre le chômage, à savoir les „activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle“ ainsi que les „activités de mise au travail“.

Le point (a) précise que les activités visées par le terme de „activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle“ sont exclusivement des structures de transition qui visent à augmenter l'employabilité des „usagers“ en vue de leur intégration définitive sur le marché du travail. Il s'ensuit en toute logique que si cette condition de l'intégration ou de la réintégration définitive sur le premier marché du travail n'est pas respectée, l'initiative ne pourra plus être considérée comme bénéficiaire potentiel de l'encadrement légal. Il s'ensuit par conséquent une obligation de résultat à charge des initiatives.

Le point (b) donne une définition de la notion de „activité de mise au travail“. Les deux chambres professionnelles notent que le projet de loi, dans son commentaire des articles, essaie de clarifier cette notion par rapport à l'activité d'insertion ou de réinsertion, sans y parvenir cependant. En effet, les auteurs distinguent entre bénéficiaires „normaux“ tombant sous le champ de l'activité d'insertion et de réinsertion et bénéficiaires „extrêmement éloignés du marché du travail“. La Chambre des Métiers est consciente du fait qu'une telle distinction est également prévue dans les termes de l'accord du Comité permanent de l'emploi. Elle se demande cependant si les structures pour demandeurs d'emploi extrêmement éloignés du marché du travail ne viseraient pas des bénéficiaires pouvant être qualifiés de „handicapés“ physiques ou psychiques qui fonctionnent dans un cadre différent („ateliers protégés“) de celui des initiatives en faveur de l'emploi.

La Chambre des Métiers éprouve également quelques difficultés avec le point (g) qui définit le „chômage social“ comme chômage de longue durée voire comme chômage lié à des „difficultés particulières“ de demandeurs d'emploi à trouver un emploi, sans définir autrement ces difficultés particulières que par une énumération de certaines catégories de demandeurs d'emploi éligibles dans le cadre de l'article 3. Rappelons que l'exposé des motifs parle de „personnes extrêmement éloignées du marché de l'emploi“. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers constate que l'article 3 du projet définit cet éloignement extrême du marché du travail par le fait de ne pas avoir trouvé un emploi ou un poste d'apprentissage au bout de six mois, sinon par le fait de ne pas avoir un emploi ou un poste d'apprentissage à la suite d'une mesure et, finalement, par l'existence d'un contrat d'insertion tel que prévu par la législation afférente au revenu minimum garanti. Hormis cette dernière catégorie, la Chambre des Métiers ne voit pas comment les bénéficiaires potentiels visés par le projet pourraient être considérés comme extrêmement éloignés du marché du travail.

Le point (m) énumère les différents contrats susceptibles de rentrer en ligne de mire. La Chambre des Métiers a noté que les initiatives, selon leurs propres déclarations, ne semblent pas respecter ces restrictions en matière de contrats. La Chambre des Métiers ne saurait accepter que d'autres formes de contrat viennent s'ajouter à cette énumération. Par ailleurs, elle insiste particulièrement sur le fait que l'accord du Comité permanent de l'emploi a retenu une durée maximale de 18 mois sans exceptions pour les mesures envisagées.

#### *Article 3: Champ d'application*

L'article 3, paragraphe (1) énumère les bénéficiaires potentiels des activités d'insertion et de réinsertion ainsi que de mise au travail. La Chambre des Métiers s'étonne qu'un demandeur d'emploi puisse être considéré comme „extrêmement éloigné du marché de l'emploi“ au bout de six mois seulement.

Le paragraphe (2) va plus loin encore en précisant que sur base d'une demande écrite motivée de „l'employeur“ des dérogations pour des bénéficiaires non visés par le paragraphe (1) peuvent être

accordées. La Chambre des Métiers n'est pas rassurée par le fait que le Comité de suivi doive y donner son accord préalable. Par ailleurs, elle se demande comment l'élément clé, qu'est le suivi du bénéficiaire par les services de l'ADEM, pourra effectivement être garanti par la suite. Partant, la Chambre des Métiers se prononce contre cette possibilité de dérogation qui ne correspond pas aux termes de l'accord du Comité permanent de l'emploi.

Ces craintes semblent par ailleurs d'autant plus justifiées que le paragraphe (5) précise que l'affectation par l'ADEM d'une personne à une mesure auprès d'un employeur bénéficiant de l'agrément, avant l'échéance des six mois, n'est plus que subordonnée à l'information du Comité de suivi. La Chambre des Métiers se demande donc si l'intention des auteurs du projet a été de trouver l'accord du Comité de suivi comme le prévoit le paragraphe (2) ou si la simple information conformément au paragraphe (5) est suffisante?

Le paragraphe (6) pour sa part dispose que l'orientation vers un contrat d'apprentissage auprès d'un „employeur“ est également subordonnée à l'accord préalable du Comité de suivi. La Chambre des Métiers est d'avis que la conclusion d'un contrat d'apprentissage, si l'on veut qu'il aboutisse à une qualification professionnelle, est soumise à certaines conditions, dont notamment celle de la qualification professionnelle de l'employeur et surtout de la garantie de pouvoir mener à bien cet apprentissage dans les conditions définies par le cadre légal de l'apprentissage au Luxembourg, à savoir l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 portant révision de la loi du 5 janvier 1929 sur l'apprentissage ainsi que la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue. Il importe de rappeler que le „contrat d'apprentissage“ est celui par lequel un industriel, un artisan, un commerçant ou toute autre personne ou entreprise reconnue comme qualifiée à cet effet par une chambre professionnelle patronale s'oblige à enseigner la pratique d'une profession à une autre personne. Par ailleurs, le contrat d'apprentissage est dressé avec l'accord de la chambre professionnelle compétente pour l'apprenti et du service d'orientation de l'ADEM. Ce contrat est enregistré auprès de la chambre professionnelle patronale et déposé auprès de la chambre professionnelle compétente pour l'apprenti. En principe, le contrat d'apprentissage porte sur trois années et non sur la durée du contrat à prévoir dans le présent projet de loi, qui, selon les termes de l'accord trouvé au sein du Comité permanent de l'emploi, devrait être de 18 mois au maximum. Par ailleurs le système d'apprentissage tel qu'il est mis en oeuvre au niveau du premier marché de travail permet de travailler dans le contexte de l'économie concurrentielle et est dès lors soumis aux conditions réelles de l'entreprise, notamment en terme de compétition, de considérations liées à la productivité, à la qualité d'exécution, aux garanties d'exécution ainsi qu'au rythme de travail. Partant, la Chambre des Métiers est d'avis que les conditions inhérentes au régime d'apprentissage ne pourront pas être remplies par les initiatives et partant s'opposent à cette disposition. Par ailleurs, elle insiste à ce que l'ADEM concentre ses efforts d'orientation vers des contrats d'apprentissage avec les entreprises du premier marché de travail.

## **Chapitre II: *Coordination des initiatives prises en matière de lutte contre le chômage social***

### *Article 4: Organes compétents*

La Chambre des Métiers craint des controverses sur les compétences des deux organes créés par le projet de loi sous avis, sur la base des critiques détaillées dans le cadre de leurs commentaires en rapport avec les articles 5 et 6.

### *Article 5: Missions du Comité permanent de l'emploi*

L'article 5 redéfinit le fonctionnement et les attributions du Comité permanent de l'emploi. Si la Chambre des Métiers peut approuver que ce Comité soit impliqué de plus près dans les activités déployées autour de l'insertion et la réinsertion professionnelle, elle regrette que les auteurs du projet n'en aient pas fait une instance décisionnelle en la matière.

Ainsi, le Comité permanent de l'emploi discute entre autres des orientations des initiatives, conseille le Gouvernement en ce qui concerne les activités et travaux susceptibles de constituer le terrain de jeux des initiatives, cherche à aplanir des conflits sur la base de discussions et formule des avis, notamment au Gouvernement et au Comité de coordination tripartite.

Comme indiqué plus haut, le CPE est appelé à aplanir les différends pouvant naître de l'application de cette loi. Aux yeux des deux chambres professionnelles, ces différends se poseront comme par le

passé dans la définition des activités économiques et des travaux non satisfaits par le marché. La Chambre des Métiers, tout en saluant que les auteurs du projet aient ainsi implicitement reconnu que des problèmes se posent effectivement sur le terrain, craint que ce débat institutionnalisé ne mène finalement à rien, étant donné que les partenaires sociaux ne pourront vraisemblablement que difficilement se concerter et que dès lors le Gouvernement risque de continuer à subventionner les initiatives en question, même sans accord en la matière.

Tant que le problème de la concurrence déloyale n'aura pas été solutionné une bonne fois pour toutes par des dispositions légales acceptables pour les employeurs du premier marché du travail, une entente semble en effet difficile.

*Article 6: Composition, missions et fonctionnement du Comité de suivi*

Au vu de la composition du Comité de suivi telle que proposée par les auteurs du projet de loi sous avis, la Chambre des Métiers constate que les représentants des employeurs n'auront qu'une pure fonction d'alibi à assumer. Dès lors, il devient vite clair qu'ils seront isolés à chaque décision quelque peu critique. En effet, „l'approche consensuelle des partenaires sociaux dans la lutte contre le chômage social“ n'a de place que dans le commentaire des articles.

En analysant de plus près le schéma proposé, on constate en effet que 7 des 13 membres du Comité de suivi dépendent plus ou moins directement du Ministère du Travail et de l'Emploi. A ces sept membres, il faut ajouter le représentant du Ministère ayant dans ses attributions la lutte contre l'exclusion sociale, en d'autres termes le Ministère de la Famille, qui compte parmi les plus fervents utilisateurs de conventions de collaboration.

Les syndicats les plus représentatifs sur le plan national sont en même temps les promoteurs des plus grandes initiatives en termes de bénéficiaires. Ils seront logiquement les plus visés par les critiques des employeurs, en ce qui concerne la problématique de la concurrence déloyale. Leurs représentants ne vont certainement pas se dresser contre leurs propres intérêts, en adoptant une approche critique.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers ne peut qu'appuyer la revendication de certains promoteurs d'initiatives de moindre envergure que celles des organisations syndicales, de faire partie intégrante du comité en question. En contrepartie, les organisations syndicales ne feraient plus automatiquement partie du Comité de suivi. On pourrait dans ce contexte songer à une représentation en alternance parmi les initiatives, assurant de cette façon que les initiatives moins importantes, en termes de nombre de bénéficiaires, auront voix au chapitre. Le fait que les syndicats les plus représentatifs soient également représentés au sein du Comité permanent de l'emploi devrait en toute logique leur assurer une prééminence certaine.

Pour ce qui est du représentant du Service national d'action sociale, il faut relever que celui-ci oeuvre dans l'intérêt d'une population vraiment éloignée du marché de l'emploi. Ce représentant pourrait, le cas échéant, s'avérer être le seul allié possible des représentants des employeurs.

Le paragraphe (2) définit les attributions du Comité de suivi. Le point (a) précise que le Comité décide de la participation des bénéficiaires aux activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles. Dans un premier stade, le Comité ne prend de décision que par rapport aux bénéficiaires qui n'ont pas de contrat de travail ou d'apprentissage, à la fin de la mesure dont ils faisaient partie auparavant. Par ailleurs sont également visés les bénéficiaires d'un contrat d'insertion RMG. La Chambre des Métiers voudrait dans ce contexte rappeler ses remarques relatives à l'article 3, notamment en relation avec les paragraphes (2) et (5). Alors que ces paragraphes mentionnent ou bien la nécessité d'un accord préalable du Comité de suivi, ou bien une information du Comité pour les mêmes cas d'espèces, l'article 6 par contre utilise le terme de „décision“. Il échet donc de préciser les attributions effectives du Comité de suivi.

Suivant les vues des auteurs du projet de loi, les „employeurs“ pourraient recruter les bénéficiaires toujours inscrits à l'ADEM au bout d'une période de six mois. La Chambre des Métiers estime que ces recrutements devraient obligatoirement être approuvés ex ante par le Comité pour garantir le suivi des évolutions des effectifs des initiatives ainsi que le profil des bénéficiaires recrutés par elles. En effet, afin d'éviter la „prolifération abondante d'initiatives en faveur de l'emploi“, comme il a été dit au commentaire des articles, il s'agit de contenir la croissance hors limites des initiatives afin que le développement de celles-ci – autrement que par le passé – ne devienne une fin en soi.

La Chambre des Métiers approuve particulièrement le fait que les points e) et f) disposent expressément que le Comité approuvera les budgets prévisionnels annuels ainsi que les décomptes annuels

présentés par les initiatives. En effet, aux yeux de la Chambre des Métiers, les initiatives se distinguaient par le passé par un comportement particulièrement peu soucieux des deniers publics. Il suffit dans ce contexte d'analyser de plus près les frais de fonctionnement de ces initiatives.

La Chambre des Métiers ne peut qu'exprimer son étonnement de voir que les auteurs du projet sous avis n'ont pas pu se résoudre à fixer dans la loi des règles de contrôle et d'organisation financiers plus précises. En effet, il est pour le moins étonnant que le Comité soit appelé à faire des propositions relatives à la destinée du solde des décomptes. Aux yeux de la Chambre des Métiers, il est tout à fait clair que les déficits éventuels seront portés par les initiatives et que les bénéfices éventuels réduiront l'apport financier du Fonds de l'emploi. Cette façon de procéder correspond par ailleurs à la finalité même des initiatives qui, selon ses protagonistes, ne serait pas un but de lucre.

Le point i) dispose en outre que le Comité sera appelé à évaluer la qualité de l'accompagnement et de l'encadrement des bénéficiaires. La Chambre des Métiers demande que le Comité évalue également les résultats en matière de placement voire de réinsertion des chômeurs „extrêmement éloignés du marché du travail“. Il est un fait que le taux de réussite est très faible et qu'au vu des budgets alloués aux initiatives, une telle obligation de résultat est la chose la plus évidente, en termes de rentabilité.

Le commentaire des articles en relation avec le point j) explique que les contrats de mise à niveau peuvent être conclus pour une durée entre six et vingt-quatre mois. Ceci est en flagrante opposition avec l'accord trouvé au Comité permanent de l'emploi et la Chambre des Métiers s'y oppose catégoriquement. L'accord à la base prévoit un maximum de dix-huit mois. Dès lors, la Chambre des Métiers ne saurait tolérer que l'accord, conclu sous l'égide du Ministre ayant l'emploi dans ses attributions, soit ainsi bafoué.

Le paragraphe (4) souligne que les membres du Comité sont nommés par le Ministre ayant dans ses attributions le travail et l'emploi. La Chambre des Métiers demande que cette nomination se fasse sur proposition des organisations d'employeurs en ce qui concerne les représentants des employeurs dans le Comité.

Le paragraphe (11) retient les règles de fonctionnement du Comité. Il y est disposé notamment que les décisions et avis sont pris à la majorité des voix exprimées. La Chambre des Métiers aimerait revenir aux craintes exprimées plus haut en ce qui concerne les majorités toutes faites au sein du Comité. Elles réitérèrent donc leur revendication de revenir à une pondération plus équilibrée des voix.

### **Chapitre III: Activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles**

#### *Section 1: Statut des bénéficiaires*

##### *Article 7: Contrat de mise à niveau*

Les auteurs du projet proposent l'introduction d'un „contrat“ spécifique supplémentaire par rapport aux contrats existant actuellement, nommé „contrat de mise à niveau“, entre l'employeur et le bénéficiaire. Hormis le fait qu'il permettra l'identification des bénéficiaires, la Chambre des Métiers constate que ce type de contrat ne fera que rajouter un contrat supplémentaire à toute une panoplie de contrats existants, ce qui n'est pas fait pour augmenter la simplicité et la transparence des instruments d'insertion et de réinsertion. Par ailleurs, une telle identification administrative devrait tout aussi bien pouvoir se faire par un des contrats existants sans en rajouter un de plus.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers se doit de relever que tant la forme que le contenu du contrat seront déterminés par voie de règlement grand-ducal, ce qui n'est pas fait non plus pour augmenter la transparence du choix retenu. Les auteurs en sont par ailleurs conscients. En effet, ils soulignent qu'un règlement grand-ducal sera déposé conjointement au projet de loi sous avis, „afin d'en accroître la transparence de lecture“. La Chambre des Métiers se doit de constater cependant que ledit règlement grand-ducal n'a pas été déposé.

##### *Article 8: Durée et fin du contrat de mise à niveau*

La Chambre des Métiers constate que les auteurs du projet de loi sous avis ont opté au paragraphe (1) du présent article pour une durée du contrat de mise à niveau pouvant aller jusqu'à vingt-quatre mois. Ils rajoutent à cette période une possibilité de prolongation de douze mois au maximum. Cette procédure permettra une durée des contrats pouvant atteindre 36 mois au maximum. La Chambre des Métiers craint que cette période maximale s'avérera, dans la pratique, comme étant la règle et non l'exception.



Dès lors, la Chambre des Métiers s'oppose formellement à cette constellation de contrats successifs, car elle ne répond nullement à l'accord trouvé au sein du Comité permanent de l'emploi qui avait retenu un maximum de 18 mois. La Chambre des Métiers se demande effectivement pourquoi l'accord trouvé difficilement au Comité permanent de l'emploi n'est, encore une fois, pas respecté par les auteurs du projet de loi dans un domaine intéressant particulièrement les employeurs.

Le paragraphe (2) dispose que le bénéficiaire peut mettre fin au contrat de mise à niveau moyennant notification par lettre recommandée d'un préavis de huit jours.

Le paragraphe (3) précise que l'employeur, qui décide de mettre fin au contrat de mise à niveau, doit saisir au préalable le Comité de suivi, en indiquant des motifs „suffisants, réels et sérieux“. L'employeur peut prononcer une „dispense de travail non rémunérée“ à l'égard du bénéficiaire en l'informant de la saisine du Comité de suivi. Ce dernier dispose alors d'un délai de vingt jours ouvrables pour entendre les parties. Passé ce délai, l'employeur retrouve la faculté de mettre fin au contrat de mise à niveau moyennant un délai de préavis de quinze jours au bénéficiaire.

La Chambre des Métiers rappelle, par référence aux remarques faites à l'article 2 point (m) et à l'article 7, que le „contrat de mise à niveau“ devrait prendre la forme d'un des contrats existants, énumérés à l'article 2 point (m), avec les conditions inhérentes en terme de durée et de fin prévues par l'accord trouvé au sein du Comité permanent de l'emploi. Comme il a été précisé ci-dessus, le paragraphe (3) octroie au Comité de suivi le droit d'apprécier la réalité des motifs de licenciement. La Chambre des Métiers estime que cette faculté devrait être réservée exclusivement aux juges compétents.

Par contre, la Chambre des Métiers constate que les auteurs du présent projet de loi, dans leur commentaire des articles, soulignent expressément les intérêts légitimes de l'employeur, „de pouvoir continuer à gérer de manière sereine la structure à l'intention du groupe-cible“. Elle estime que cet argument garde toute sa perspicacité dans le contexte de toute relation de travail, également dans une entreprise du premier marché du travail.

Le paragraphe (4) dispose que le contrat de mise à niveau cesse de plein droit en cas de „refus non justifié“ par le bénéficiaire d'un poste de travail lui assigné par le service placement de l'ADEM. La Chambre des Métiers salue expressément cette disposition. Par ailleurs, elle revendique une réflexion de fond visant à redéfinir la notion de „refus justifié“.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers demande que le refus d'un poste de travail offert au bénéficiaire par un employeur du secteur privé ait la même conséquence. En effet, il semble que les bénéficiaires s'arrangeraient fort bien de leur sort au sein des initiatives et iraient jusqu'à refuser de telles offres.

Finalement, la Chambre des Métiers est d'avis que les bénéficiaires doivent absolument faire eux-mêmes des efforts sérieux de recherche d'un emploi. Dès lors la question reste toujours posée de savoir, pourquoi les demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM n'arrivent pas à trouver un emploi, alors que la création d'emplois continue à travers de nombreux secteurs de l'économie nationale.

#### *Article 9: Indemnisation des bénéficiaires d'un contrat de mise à niveau*

L'article 9 fixe l'indemnisation des bénéficiaires d'un contrat de mise à niveau à 80% du salaire social minimum du travailleur non qualifié. Le but de cette limitation, reposant sur l'accord du Comité permanent de l'emploi, est de garder une réelle incitation financière pour les bénéficiaires de transiter vers le marché du travail et d'éviter ainsi un enlèvement dans les structures.

Toutefois, l'alinéa 2 du paragraphe (1) augmente cette indemnisation à 100% du SSM pour certains bénéficiaires. Cette disposition ne correspond pas à l'accord trouvé au Comité permanent de l'emploi. Partant, la Chambre des Métiers s'oppose catégoriquement à cette disposition, tout comme à celle du paragraphe (4), qui prévoit que le Fonds pour l'emploi couvre la différence en termes pécuniaires, pour le cas où l'indemnité versée au bénéficiaire est inférieure à l'indemnité de chômage complet. Outre le fait qu'elles ne respectent pas les termes de l'accord du Comité permanent de l'emploi, ces dispositions mèneront à deux catégories de bénéficiaires.

#### *Article 10: Régime juridique des contrats de mise à niveau*

La Chambre des Métiers note que le paragraphe (1) de cet article énumère toute une série de dispositions du code de travail applicables aux initiatives. Elle constate que les sanctions et dispositions pénales des législations relevées sont également applicables aux initiatives. Dans ce contexte se pose la question de la responsabilité civile et pénale des initiatives.

La Chambre des Métiers constate que le paragraphe (2) de cet article dispense les initiatives de la mise en place d'une délégation du personnel et d'un comité mixte.

Le paragraphe (3) précise que les périodes d'occupation en contrat de mise à niveau sont considérées comme périodes d'occupation donnant droit au bénéfice de l'indemnité de chômage complet. La Chambre des Métiers constate que cette pratique correspond à celle appliquée pour les autres contrats „d'insertion“, énumérés à l'article 2 point (m). Sans vouloir s'opposer à cette pratique, la Chambre des Métiers se demande, s'il ne faudrait pas mieux procéder en définitive à une refonte des dispositions de la loi du 30 juin 1976 telle qu'elle a été modifiée par la suite, dans le sens d'une plus grande responsabilisation des bénéficiaires.

### *Section 2: Déroulement des activités*

#### *Article 11: Etablissement d'un parcours d'insertion individuel du bénéficiaire*

La Chambre des Métiers constate que cet article consacre la prééminence des services de l'ADEM alors qu'en réalité celle-ci a remis ses compétences aux mains des initiatives et du Comité de suivi auxquels elle a délégué une part de responsabilités en matière de lutte contre le chômage.

#### *Article 12: Nature des activités*

L'article 12 est censé solutionner l'un des problèmes majeurs ayant conduit à l'élaboration du projet de loi sous avis. Les auteurs du projet y essaient en effet de définir les activités économiques „réservées“ aux initiatives afin de mettre un terme au problème de la concurrence déloyale, sans toutefois y parvenir réellement. En effet, les auteurs se limitent à préciser au paragraphe (1) que les activités d'insertion et de réinsertion professionnelle devront avoir lieu dans des secteurs où il existe une offre suffisante d'emplois sur le premier marché du travail.

Par le passé, les initiatives ont en effet également déployé leurs offres de service dans des secteurs comptant peu d'emplois, comme par exemple le jardinage. Toutefois, les entreprises de ce secteur, actives sur le premier marché du travail, totalisent quelque 600 postes de travail, couvrant ainsi aussi bien la demande privée que publique. Dès lors, si les initiatives continuent à concentrer leurs activités sur ces secteurs, à l'image de ce qu'elles ont fait par le passé, il est clair que le mécanisme d'insertion et de réinsertion ne pourra définitivement pas jouer et que les responsables politiques seront bel et bien obligés à continuer à subventionner un marché de travail parallèle, étant donné que les entreprises du premier marché du travail ne sauront de toute façon pas répondre à l'offre de travailleurs à réintégrer („bénéficiaires“), en provenance des initiatives.

Partant, le Comité permanent de l'emploi s'était résolu depuis 2001 à veiller à ce que les activités se déroulent dans des secteurs offrant pour le moins les potentialités théoriques en termes d'emploi.

Cependant, le seul fait qu'un secteur a, par le passé, connu un certain essor en termes de création d'emplois ne saurait justifier la pénétration des initiatives sur ces mêmes marchés, surtout que la situation conjoncturelle de ces secteurs a évolué rapidement entre-temps et que l'arrivée des initiatives sur certains de ces marchés risque de perturber outre mesure le fonctionnement de ceux-ci.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers voudrait insister sur le fait qu'il importe que les initiatives se soumettent également aux autres conditions prévues par le Comité permanent de l'emploi, notamment celles en rapport avec l'envergure des marchés, susceptibles d'intéresser les initiatives. Par ailleurs, il est tout à fait impératif que les initiatives concentrent leurs activités sur des marchés „délaisés par l'économie“. Dès lors, il ne suffit pas qu'elles prétendent en faire autant; il s'agira à l'avenir de réaliser un suivi et un contrôle véritable en relation avec les marchés desservis par les initiatives. Comment expliquer en effet que certaines initiatives ont réalisé nombre de chantiers d'envergure sur des marchés privés alors que leurs protagonistes clament haut et fort qu'ils ne feraient que „réparer l'interrupteur ou le robinet qui goutte“?

Le paragraphe (2) dispose que le Comité permanent de l'emploi définit au moins une fois par an les activités économiques visées, c'est-à-dire celles où il existe une offre suffisante en terme d'emplois.

La Chambre des Métiers aimerait tout d'abord relever que cet alinéa fait double emploi avec les dispositions des articles 5 et 15, sans oublier que le Comité de suivi a également des compétences dans ce contexte. Pour des raisons de lisibilité, de cohérence et de logique, il faudrait faire converger les attributions du Comité permanent de l'emploi en un seul article et veiller à ce que les attributions des deux Comités ne se chevauchent pas.



Ensuite, la Chambre des Métiers ne peut accepter que les marchés privés et publics actuellement couverts par les entreprises privées soient grandement ouverts aux initiatives, malgré le fait que ces entreprises ont par le passé continué à créer des emplois. Elle rappelle en effet les termes de l'accord intervenu au Comité permanent de l'emploi qui stipule que les marchés ne peuvent dépasser le seuil prévu pour les marchés de gré à gré et les marchés négociés, qui correspond à 8.000 euros n.i. 100 (seuil maximal pour les marchés de faible envergure par le recours à la soumission restreinte sans publication d'avis ou marché négocié).

Finalement, le paragraphe (3) dispose que les activités des initiatives fonctionnant en tant que „association sans but lucratif“ et les établissements d'utilité publique doivent se dérouler en partenariat avec les entreprises.

Plusieurs questions se posent à propos de cette disposition:

- Quelle est la définition ou le sens du terme de „partenariat“ dans ce contexte?
- Qui seront les partenaires?
- Quelles seront les conséquences pour une initiative, en cas d'absence de partenaires répondant au critère retenu, à savoir l'appartenance du ou des partenaire(s) au premier marché du travail?

Le paragraphe (4) mentionne d'autre part que les modalités du partenariat soient définies sur la base d'une convention de coopération.

Là encore, plusieurs questions doivent trouver une réponse:

- Qui veillera au respect des termes de la convention?
- Quelles seront les conséquences en cas de non-respect?
- Quelle est la forme juridique que ce partenariat peut adopter?
- Quelles seront en pareil cas les responsabilités auprès des initiatives?
- Quelle sera la juridiction compétente?

Même si, en théorie, le recours à des formes de partenariat semble nécessaire, la Chambre des Métiers a de sérieux doutes quant à l'utilité de tels partenariats ou conventions à réaliser avec des entreprises ou organisations patronales, dans le but d'accompagner les initiatives en leurs démarches, au vu du sort qu'ont connu d'autres „conventions“ dans le passé, plus particulièrement celle avec la Fédération Horticole Luxembourgeoise.

## **Chapitre IV: Activités de mise au travail**

### *Section 1: Régime juridique applicable*

#### *Article 13: Application du droit commun*

Cet article, qui spécifie que les „activités de mise au travail“ sont soumises à l'ensemble des „dispositions légales, réglementaires et conventionnelles de droit commun du travail“ n'appelle pas de commentaires de la part de la Chambre des Métiers.

#### *Article 14: Obligations de l'employeur*

Malgré leurs réticences à voir les initiatives désignées du terme „employeur“, la Chambre des Métiers salue expressément le contenu de cet article, précisant que le droit du travail n'est pas une construction abstraite réservée aux seules entreprises, mais que les initiatives devront également le respecter. L'expérience semble en effet prouver que cette précision est bien nécessaire.

Par ailleurs, il est également important d'informer le Comité de suivi de toute résiliation du contrat de travail. La Chambre des Métiers se demande par ailleurs si le contrat de travail, type contrat „d'insertion“, ne pourrait pas être conçu, à l'image du contrat d'apprentissage qui prévoit une autorisation de dénonciation des chambres professionnelles, obligeant „l'employeur“ à informer le Comité avant toute démarche en ce sens. Cette procédure d'information pourrait s'avérer intéressante en vue de garantir le suivi des parcours des bénéficiaires recrutés et licenciés par les initiatives.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers réitère sa question quant à la responsabilité civile et pénale des initiatives. Quelles seront en effet les suites d'une résiliation abusive du contrat? Qui devra s'acquitter des dommages et intérêts éventuels? Pour la Chambre des Métiers, il est inconcevable que le Fonds pour l'emploi puisse être sollicité en pareil cas.

## *Section 2: Déroulement des activités*

### *Article 15: Nature des activités*

Cet article porte la même dénomination que l'article 12. La Chambre des Métiers, dans son commentaire relatif à cet article, avait déjà relevé que les articles 5, 12 et 15 font partiellement double emploi. Il importe donc de veiller à rassembler les attributions des uns et des autres dans un article spécifique.

### *Article 16: Forme juridique de l'employeur*

Cet article constitue une disposition importante du projet de loi sous rubrique, en ce sens qu'il oblige les initiatives à sortir de la situation nébuleuse du point de vue légal.

Ainsi l'article 16 définit-il une période de six années au bout de laquelle les „activités de mise au travail“ devront prendre la forme juridique d'une société commerciale. Le but affiché en est d'éviter des distorsions de concurrence, étant donné que théoriquement chaque employeur sera en droit de revendiquer l'intervention financière du Fonds pour l'emploi.

La Chambre des Métiers donne à considérer que cette approche, à savoir le fait de réserver le statut d'initiative d'insertion, de réinsertion ou de mise au travail potentiellement à chaque employeur, ne répond pas aux attentes des entreprises et ne résout en rien le problème de la concurrence déloyale, que les auteurs du projet s'efforcent tant à minimiser.

En effet, le problème susmentionné ainsi que l'intégration massive des chômeurs sur le premier marché du travail ne saura être résolu tant que les entreprises actives sur le marché concurrentiel se verront confrontées à des obligations émanant d'un cadre légal les forçant à adopter les mêmes structures que les initiatives, dans le sens où les entreprises du premier marché de l'emploi devraient gérer tout un appareil d'encadrement psycho-social, pour pouvoir profiter des mêmes aides que les initiatives.

Au-delà, le problème du prix de revient et du prix de marché affiché restera posé de façon aiguë, si les frais de personnel étaient remboursés par le Fonds pour l'emploi. Ceci posera d'autant plus de problèmes dans des branches à forte intensité de main-d'oeuvre comme l'artisanat. Ici en effet le facteur travail constitue la part prépondérante du prix de revient.

La Chambre des Métiers se demande donc si l'approche retenue, à savoir le fait de continuer à subventionner comme par le passé toutes les initiatives possibles et à forcer en même temps les entreprises à en faire autant, constitue vraiment la panacée, permettant de résoudre à terme le problème du chômage en croissance rapide.

A leurs yeux, il conviendrait plutôt de limiter les fonds attribués aux initiatives au remboursement des frais du personnel psycho-social d'encadrement et de faire fonctionner les initiatives dans un environnement concurrentiel sur la base des prix du marché en vigueur.

Pour le cas où le Gouvernement maintient le principe de la forme juridique d'une société commerciale au titre des „activités de mise au travail“, la Chambre des Métiers insiste à ce que les initiatives existantes et celles en formation soient traitées à pieds d'égalité, comme il a été spécifié en rapport avec l'article 28 ci-après, notamment en matière de délai maximal en vue de se conformer aux exigences légales en matière de forme sociétaire, telles que prévues au présent article.

## **Chapitre V: Dispositions financières**

### *Article 17: Conditions du soutien financier de l'Etat*

L'article 17 répète que le Fonds pour l'emploi subventionnera les „activités d'insertion, de réinsertion“ et les „activités de mise au travail“. Cela signifie en clair que les autres activités des initiatives ne sont pas éligibles.

La Chambre des Métiers regrette que les auteurs du projet ne coupent pas plus clairement et franchement avec les habitudes des initiatives de toucher un peu à tout, sans trop considérer, si le marché en question constitue bel et bien un marché délaissé par l'économie ou non, ou encore si une réinsertion quelconque sur le marché du travail pourra effectivement avoir lieu.

## *Section 1: L'agrément ministériel*

### *Articles 18 à 22*

La Chambre des Métiers salue les articles 18 à 22 du projet de loi sous avis qui permettront de suivre de plus près, tant la politique générale suivie par les initiatives ainsi que leurs organes que leur gestion

en bon père de famille des deniers publics. Si certains se plaignent du formalisme exagéré en terme de procédures, en terme de demande, d'octroi, refus ou retrait de l'agrément ministériel, la Chambre des Métiers donne à considérer que, si le cadre légal devient celui tracé par le présent projet de loi, les initiatives seront financées jusqu'à hauteur d'un pourcentage très élevé par le contribuable.

Au-delà des exigences légales concernant l'honorabilité des organes dirigeants des initiatives, la Chambre des Métiers insiste pour que les conditions relatives à la qualification professionnelle de l'exploitant soient également respectées, conformément aux dispositions du droit d'établissement.

### *Section 2: La convention de coopération*

#### *Article 23: Contenu de la convention de coopération*

Le paragraphe (2) ne décrit que vaguement le contenu de la convention à conclure entre le Ministre du Travail et de l'Emploi et les initiatives. La Chambre des Métiers aurait salué que le modèle de la convention soit annexé au projet sous avis.

Le paragraphe (3) du présent article dispose que les responsabilités en matière de gestion des activités d'insertion ou de réinsertion incombent à „l'employeur“. La Chambre des Métiers donne à considérer dans ce contexte que tout employeur détient une panoplie de responsabilités légales, civiles et pénales. Il doit en outre assumer des garanties de bonne fin, des garanties biennales et décennales en matière de construction et autres. Il est clair que ces mêmes obligations incombent également aux initiatives.

### *Section 3: Dépenses éligibles*

Cette section, et plus particulièrement les articles 24 et 25, introduit une différenciation entre les „activités d'insertion ou de réinsertion“ et les „activités de mise au travail“. Bien que l'article 2 ait précisé les définitions de ces deux concepts apparemment distincts, la Chambre des Métiers critique les auteurs du présent projet de loi de semer la confusion. A priori, il semble que la différence entre les deux notions réside principalement dans la durée, dans le sens où l'insertion et la réinsertion se font dans des structures transitoires endéans 36 mois au plus et où les activités de mise au travail visent avant tout les structures définitives. La Chambre des Métiers demande aux auteurs du projet de loi sous avis de rendre ces différences plus claires.

La Chambre des Métiers constate que le Fonds pour l'emploi peut supporter l'intégralité des frais liés au fonctionnement ou aux structures en question, peu importe s'il s'agit d'activités d'insertion et de réinsertion ou encore d'activités de mise au travail.

Elle voudrait partant insister sur le fait que les dépenses éligibles ne sauront comprendre les matériaux et équipements utilisés, ceci afin d'éviter des contournements de la législation sur les marchés publics ou encore un effet de concurrence déloyale. En effet, comment accepter par exemple qu'une commune, soucieuse d'attribuer un marché à une initiative, se voit rembourser les frais liés à l'achat des matériaux. Il n'est pas concevable que le Fonds pour l'emploi doive également intervenir en vue de financer les fournitures alors que celles-ci resteront acquises à la commune.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers renvoie aux commentaires faits en rapport avec l'article 16.

#### *Article 24: Dépenses résultant d'activités d'insertion ou de réinsertion*

Le Fonds pour l'emploi rembourse aux employeurs l'intégralité de l'indemnité versée aux bénéficiaires, les frais du personnel „nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement des activités“ ainsi que les frais de formation des bénéficiaires et les frais de fonctionnement (ces derniers sur base des stipulations de la convention). La Chambre des Métiers constate donc que le Fonds de l'emploi supportera quasi l'intégralité des frais de structure des initiatives.

Les questions suivantes doivent trouver une réponse dans ce contexte:

- Qu'en est-il des recettes générées par les activités commerciales?
- Qu'en est-il des recettes en provenance d'autres fonds publics ou de communes?
- Qu'en est-il de dons, legs etc.?

Afin de prendre en compte toutes les éventualités, donc également celle d'un refus de remboursement de la part du ministre ayant dans ses attributions l'emploi, la Chambre des Métiers propose de reformuler les paragraphes (1), (3), (4) et (5) de la façon suivante:

„(1) Le fonds pour l'emploi peut rembourser aux employeurs, suivant les modalités définies par la convention, l'intégralité de l'indemnité visée à l'article 9 paragraphe (1) de la présente loi ainsi que la part patronale des charges salariales y relatives.

(...)

(3) Le fonds pour l'emploi peut prendre en outre en charge, les frais du personnel (...)

(4) Les frais liés à la formation des bénéficiaires peuvent être pris en charge (...)

(5) Les frais de fonctionnement peuvent être pris en charge sur la base des stipulations de la convention.“

#### *Article 25: Dépenses résultant d'activités de mise au travail*

Cet article appelle les mêmes commentaires que l'article 24.

Ici également et afin de prendre en compte toutes les éventualités, donc également celle d'un refus de remboursement de la part du ministre ayant dans ses attributions l'emploi, la Chambre des Métiers propose de reformuler les paragraphes (2) et (3) et de la façon suivante:

„(...)

(2) Le fonds pour l'emploi peut prendre en outre en charge, les frais du personnel (...)

(3) Les frais liés à la formation des bénéficiaires peuvent être pris en charge (...)

(...)“

#### *Section 4: Modalités du soutien financier*

#### *Article 26: Exigences comptables*

L'article 26 impose toute une série d'exigences comptables aux initiatives. Ainsi, elles sont tenues de tenir une comptabilité analytique, de faire l'inventaire et le bilan des pertes et profits, de faire réviser les écritures par un réviseur d'entreprises, de présenter des décomptes trimestriels tout comme un budget annuel pour le 15 mai au plus tard.

La Chambre des Métiers pourrait le cas échéant se dire d'accord avec ces exigences pointues. Eu égard toutefois à l'intention des auteurs du projet d'imposer ces mêmes obligations également à des entreprises, puisque les auteurs du projet semblent préférer la piste de la soi-disant égalité de traitement de tous les intervenants, elle se doit de signaler son opposition.

En effet, s'il est admis que les entreprises présentent de nos jours une comptabilité en règle, il n'en reste pas moins que cette dernière n'a qu'exceptionnellement la forme d'une comptabilité analytique et se résume plutôt à la présentation du bilan, des pertes et profits et d'un tableau d'amortissement. L'intervention d'un réviseur d'entreprises est l'exception et ne fera que rajouter aux frais sans apporter de véritable plus-value dans le présent contexte. Aux yeux de la Chambre des Métiers, les initiatives répondront à ces obligations en recourant à des prestataires externes, ou en s'assurant les services de spécialistes, alors que les entreprises se verront contraintes de modifier leur comptabilité en conséquence, ce qui rajoutera à la complexité et aux charges administratives de toutes sortes. Il semble donc opportun d'exiger que les initiatives répondent aux exigences normales en matière de comptabilité et de dépôt de comptes de fin d'année, qui sont en principe moins pointues que celles prévues par le projet de loi sous rubrique.

### **Chapitre VI: Dispositions administratives**

#### *Article 27: Nombre et structure du personnel du Ministère du Travail et de l'Emploi*

Cet article n'appelle pas de commentaires de la part de la Chambre des Métiers.

### **Chapitre VII: Dispositions transitoires et finales**

#### *Article 28: Structure sociétaire*

L'article 28 octroie aux „personnes morales de droit privé“, c'est-à-dire aux initiatives qui exercent leur activité depuis plus de trois ans et qui ne remplissent pas à la date d'entrée en vigueur du présent

cadre légal les conditions à l'article 16, intitulé „Forme juridique de l'employeur“, un délai de dix ans pour se conformer aux exigences légales en matière de forme sociétair.

Cela revient à dire que les structures existantes, surtout celles placées sous l'influence des organisations syndicales représentatives au niveau national, disposeront de dix ans avant de devoir se conformer en matière de structure sociétair, alors que des structures en formation ayant pour objectif la réalisation „d'activités de mise au travail“ ne disposeront que de six années pour atteindre la maturité économique.

La Chambre des Métiers ne peut qu'exprimer son opposition envers ce traitement inégal et se prononce en faveur d'un délai uniforme de deux ans à respecter par toutes les initiatives, ce qui devrait être largement suffisant pour adapter des structures existantes „de manière à rendre transparente la scission entre des activités d'insertion et de réinsertion et des activités de mise au travail“. Par ailleurs, un délai identique est octroyé aux employeurs visés à l'article 29 en rapport avec l'agrément ministériel.

#### *Article 29: Agrément ministériel*

Au paragraphe (1), l'article sous rubrique spécifie que les employeurs, qui exercent leur activité depuis plus de trois ans et qui ne remplissent pas à la date de l'entrée en vigueur du présent cadre légal les conditions pour obtenir l'agrément, disposent d'un délai ne pouvant excéder deux ans pour se conformer. La Chambre des Métiers, par référence à ce qui a été dit à l'article 28, est d'avis que ce délai semble raisonnable.

Par contre, la Chambre des Métiers, pour des raisons de traitement égalitaire de tous les intervenants en la matière, s'oppose formellement aux pouvoirs discrétionnaires octroyés au Ministre ayant l'emploi dans ses attributions, en matière d'exceptions aux conditions d'agrément des „employeurs“, prévues au paragraphe (2) du présent article.

#### *Article 30: Dispositions en cours*

Cet article n'appelle pas de commentaires de la part de la Chambre des Métiers.

#### *Nouvel Article 31*

Le Conseil de Gouvernement dans sa réunion du 31 octobre 2003 a proposé d'amender le projet de loi dans sa version initiale, en insérant un article 31 nouveau prévoyant des exceptions à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures.

Ainsi, à l'image de la philosophie de la loi du 26 juillet 1975, autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi, le présent article vise, selon les auteurs du présent texte, à garantir, par le biais d'une exception à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures, aux employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelle des marchés de travaux et/ou de services. Les auteurs disent par ailleurs que „les frais seront pris en charge par le budget de l'Etat, ce qui implique une augmentation de la transparence dans l'ensemble des marchés conclus“ sur la base du présent article.

La Chambre des Métiers se doit de marquer son opposition formelle au présent article, qui ne fera qu'accroître les inégalités devant la loi entre les entreprises privées et les initiatives protégées.

Elle cite dans ce contexte l'article 4 de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics, qui dit que „les pouvoirs adjudicateurs veillent à ce qu'il n'y ait pas de discrimination entre les différents entrepreneurs, les différents fournisseurs ou les différents prestataires de services“.

Par ailleurs, l'accord du Comité permanent de l'emploi précisait que les marchés publics pourraient être attribués aux initiatives à condition de ne pas dépasser les seuils maxima pour marchés sans concurrence (actuellement 8.000 euros n.i. 100). Le projet de loi n'en souffle mot, alors que la disposition en question constitue pour ainsi dire la clé de voûte de l'accord du Comité permanent de l'emploi. Par ailleurs la Chambre des Métiers insiste particulièrement sur le fait que tout marché de gré à gré doit obligatoirement être avisé à la Commission de Soumissions.

Actuellement, la législation sur les marchés publics interdit aux ministères et administrations de recourir aux initiatives sans devoir passer par la procédure de soumission publique.

Par conséquent, la Chambre des Métiers voudrait souligner d'emblée qu'elle s'oppose contre tout essai visant à modifier le cadre légal sur les marchés publics en défaveur des entreprises privées, cadre qui a été récemment réformé afin d'assurer une plus grande transparence des procédures, de garantir

l'égalité de traitement et de chances des soumissionnaires et de permettre une meilleure gestion des deniers publics en mettant l'accent sur l'offre économiquement la plus avantageuse.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers ne peut accepter les pressions d'une organisation syndicale à l'égard du Gouvernement, dans ce contexte.

Il importe de rappeler que le simple fait de ne plus se faire attribuer des marchés porteurs et lucratifs, que ce soit au niveau privé ou public, est une donnée économique susceptible de perturber le fonctionnement de chaque entreprise. Ce n'est pas pour autant que l'Etat providence intervienne en pareil cas. Ce n'est pas pour autant non plus que l'Etat doive intervenir auprès des initiatives, en décrétant des exceptions en matière de marchés publics de travaux et de fournitures, en vue d'outrepasser le cadre légal.

En conclusion, comme les arguments développés dans les considérations générales gardent toute leur valeur, la Chambre des Métiers demande au Gouvernement de retirer l'amendement en question et de supprimer le nouvel article 31 dans sa globalité. La Chambre des Métiers fait appel aux auteurs du présent projet de loi de couler en une disposition particulière, le consensus trouvé dans le cadre de l'accord du Comité permanent de l'emploi qui précisait que les marchés publics pourraient être attribués aux initiatives à condition de ne pas dépasser les seuils maxima pour marchés négociés.

#### *Nouvel Article 32: Modification de la législation sur le Fonds pour l'emploi*

Cet article prévoit que la loi du 30 juin 1976 est modifiée de sorte à pouvoir prendre en charge les dépenses liées aux activités des initiatives. Ceci revient à reconnaître la justesse des critiques, exprimées par les organisations patronales, et notamment l'artisanat, disant que le financement de ces activités s'est passé en dehors d'un cadre légal digne de ce nom.

\*

### 3. CONCLUSIONS

En guise de conclusion, la Chambre des Métiers aimerait réitérer ses critiques fondamentales au présent projet de loi.

Le projet pêche tout d'abord par le non-respect quasi complet de l'accord trouvé entre partenaires représentés au sein du Comité permanent de l'emploi. Il est clair pour la Chambre des Métiers que cet accord, trouvé sous grandes peines parmi les parties concernées, doit absolument être suivi.

Le fait de mettre sur un pied d'égalité en matière de subventionnement les entreprises et les initiatives ne saura résoudre ce problème fondamental. Il est d'ailleurs communément admis que la politique de l'arrosoir ne semble généralement guère porter de fruits en matière d'emploi. Par ailleurs, si d'aucuns basent leur argumentaire sur la soi-disant responsabilité sociale des entreprises dans ce contexte, il n'en reste pas moins que celle-ci ne saura en principe pleinement s'exprimer que dans un environnement concurrentiel sain, non perturbé par des interventions étatiques garantissant les activités quasi entrepreneuriales orchestrées par certaines initiatives. Le projet de loi sous avis s'apparente ainsi plus à un apurement du passé qu'à un projet novateur en la matière.

L'accord trouvé au sein du Comité permanent de l'emploi visait à encadrer les initiatives, et à veiller à ce que le jeu de la concurrence ne soit pas perturbé outre mesure en limitant notamment les marchés publics susceptibles d'être attribués aux initiatives. Le projet sous avis, en encadrant les entreprises susceptibles de fournir un emploi aux demandeurs visés, ne suit aucunement l'accord trouvé sur ces points essentiels.

Les secteurs d'activité des initiatives sont censés être des secteurs délaissés par l'économie. En réalité, les initiatives sont actives notamment dans des secteurs où le nombre d'entreprises actives démontre le contraire.

Depuis quelques années, les moyens budgétaires consacrés par le Fonds pour l'emploi en vue du financement des initiatives existantes enregistrent une croissance rapide. Ceci devrait en toute logique amener les responsables politiques à veiller à une utilisation plus rationnelle et justifiée de ces moyens, allant jusqu'à exiger des résultats concrets, notamment en matière d'insertion et de réinsertion. Au contraire, les autorités se laissent leurrer par des discussions sur „des besoins non satisfaits“ de la société, à couvrir par lesdites initiatives. Dès lors, le suivi qualitatif en termes de placement effectif de demandeurs d'emploi, qui a, par le passé, été clairement négligé, sera un objectif clé des actions à engager à l'avenir.



Alors que les moyens budgétaires connaissent une forte régression, la Chambre des Métiers est d'avis qu'un contrôle est plus que jamais justifié et nécessaire. A noter qu'en Allemagne par exemple, la majorité des activités du genre a simplement cessé, faute de moyens et en l'absence de résultats. Pourquoi ne pas suivre cet exemple et utiliser les moyens ainsi dégagés pour augmenter l'attrait de l'apprentissage, meilleure garantie contre le chômage?

La transparence financière, pourtant affichée comme leitmotiv par les auteurs du projet, reste un voeu pieux.

En outre, la Chambre des Métiers s'oppose contre tout essai visant à modifier le cadre légal sur les marchés publics en défaveur des entreprises privées, demandant au Gouvernement de retirer l'amendement du présent projet de loi et de supprimer le nouvel article 31 dans sa globalité.

La Chambre des Métiers doit donc exprimer ses plus vives réserves à la mise en place d'un cadre légal comme celui proposé par le projet de loi sous avis.

Finalement, elle voudrait par la même occasion s'opposer à toute velléité visant à creuser le droit d'établissement au-delà de ce qui est actuellement prévu par le projet de loi afférent du Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement (projet de loi No 5147). Les exemples étrangers allant dans ce sens ont montré le faible taux de réussite de telles démarches, du genre „Ich-AG“ ou encore l'application du principe „chaque chômeur est un chef d'entreprise en herbe“.

En conclusion, la Chambre des Métiers est cependant d'avis qu'un cadre légal est actuellement plus que nécessaire au vu des problèmes se posant sur le terrain en matière de financement, de marchés publics et de concurrence, à côté du problème sérieux de l'absence de résultats tangibles en matière d'insertion et de réinsertion. La Chambre des Métiers propose donc de modifier l'esprit du projet de loi sous avis dans le sens des accords trouvés au sein du Comité permanent de l'emploi. Pour ce faire, il y a lieu de se rabattre sur l'accord tel qu'il a été reproduit dans l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique. Les points suivants sont à relever dans ce contexte:

- La finalité des initiatives devra rester une intégration des bénéficiaires sur le premier marché du travail. Tout autre objectif ne devrait plus être considéré et ne serait partant plus éligible au régime d'aides généralisé.
- Le cercle des bénéficiaires devra être limité aux demandeurs d'emploi très éloignés du marché du travail. Le simple fait d'être inscrit pendant six mois à l'ADEM ne suffit guère pour remplir cette condition.
- La durée des contrats devra être de dix-huit mois au maximum.
- La rémunération des bénéficiaires ne devra pas dépasser les 80% du SSM, sauf pour les structures définitives qui auront le caractère d'ateliers protégés.
- Les travaux devront être axés prioritairement sur des domaines, où il existe une demande suffisante en termes d'emploi sans pour autant interférer avec les activités des entreprises actives sur le premier marché du travail. Pour ce faire, il faut garantir que l'envergure des travaux ne dépasse pas les seuils maxima pour marchés de gré à gré.
- Le partenariat avec les entreprises du marché de travail primaire devra être clarifié.

Dès lors, après consultation de ses ressortissants, la Chambre des Métiers marque son accord aux dispositions du projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte des remarques fondamentales précisées ci-avant.

Luxembourg, le 19 mars 2004

*Pour la Chambre des Métiers,*

*Le Directeur,*  
Paul ENSCH

*Le Président,*  
Paul RECKINGER



Service Central des Imprimés de l'Etat

5144/07

N° 5144<sup>7</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

**PROJET DE LOI**

relative à la lutte contre le chômage social

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE  
RELATIF A L'AMENDEMENT GOUVERNEMENTAL**

(23.3.2004)

Par sa lettre du 23 mai 2003, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a bien voulu saisir la Chambre de Commerce pour avis du projet de loi sous rubrique. Par lettre du 11 février 2004, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a informé la Chambre de Commerce de l'amendement retenu par le Conseil de Gouvernement, dans sa réunion du 31 octobre 2003, relatif à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures. Tout d'abord, la Chambre de Commerce voudrait remercier le Ministre du Travail et de l'Emploi pour l'avoir saisie pour avis de l'amendement gouvernemental au projet de loi sous rubrique. Le présent avis tient compte de la version amendée du projet de loi initial.

\*

**REMARQUES GENERALES**

L'objet du projet de loi sous analyse est de doter les initiatives dites „initiatives sociales en faveur de l'emploi“ (ci-après „les initiatives“) d'un cadre légal dans le but

- „de leur donner une assise définitive;
- d'en accroître l'efficacité sur le marché de l'emploi par la coordination de leur développement;
- d'en renforcer l'efficacité sociale;
- d'en élargir le champ d'application aux entreprises du secteur concurrentiel, et
- d'en augmenter la transparence financière.“

Ces initiatives ont pour but de prendre en charge les personnes éloignées du marché du travail et d'améliorer leur employabilité par la formation et le travail.

Le dépôt du projet de loi sous examen exauce un vœu de longue date des organisations patronales. En conséquence, la Chambre de Commerce félicite les auteurs du projet de loi pour leur volonté de réglementer les activités des initiatives et de les soumettre à un cadre légal approprié. En effet, la Chambre de Commerce est d'avis qu'un cadre légal est nécessaire au vu des problèmes se posant sur le terrain en matière de financement, de marchés publics et de concurrence, à côté du problème sérieux de l'absence de résultats tangibles en matière d'insertion et de réinsertion.

Les origines du présent projet de loi remontent en 2001. Le Comité permanent de l'emploi, réuni en date du 3 avril 2001, avait décidé d'instaurer un groupe de travail tripartite dont la mission était de dresser un inventaire des projets, initiatives ou entreprises existants et auquel il incombait de réfléchir sur les règles à mettre en place quant à la forme et quant au contenu. Les grandes lignes d'un modèle reposant sur des propositions portant sur la forme des structures en question, les catégories de bénéficiaires, leur statut juridique, leur rémunération, la durée des mesures, la nature des travaux à exécuter, les modalités d'accompagnement et de suivi des bénéficiaires etc. avaient été avalisées par le Comité permanent de l'emploi en date du 20 mars 2002, ainsi que par le Comité de coordination tripartite en date du 11 avril 2002. Cet accord trouvé au sein du Comité de coordination tripartite est repris dans l'exposé des motifs du projet de loi sous avis. Les options définitives en vue de l'élaboration du projet

de loi avaient fait l'objet de discussions au sein du Comité de coordination tripartite le 7 octobre 2002. Les auteurs du projet de loi estiment que le texte soumis à examen tient compte dans une très large mesure des commentaires formulés par les partenaires sociaux à cette occasion.

La Chambre de Commerce doit cependant d'ores et déjà constater avec regret qu'un certain nombre de points fondamentaux, sur lesquels il y avait néanmoins une convergence de volontés entre partenaires sociaux, n'ont pas trouvé de retombée dans le projet de loi sous examen.

Ainsi, par exemple, l'accord obtenu au sein du Comité permanent de l'emploi prévoyait, en ce qui concerne les marchés publics, la „possibilité de l'attribution d'une quote-part budgétaire par l'Etat et les communes dans le cadre de leur obligation sociale avec le respect des seuils maxima pour marchés de gré à gré de la législation afférente sur les marchés publics“. La Chambre de Commerce regrette que cette limitation ne se retrouve pas au niveau du projet de loi amendé. En effet, l'amendement prévoit, par le biais d'une dérogation à la législation sur les marchés publics et dans le but d'augmenter l'employabilité des bénéficiaires, de pourvoir les employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelle de travaux en nombre suffisant, permettant d'opérer à moyen terme une transition des bénéficiaires pris en charge dans le monde économique. La Chambre de Commerce est d'avis que l'obligation à charge de l'Etat de garantir une concurrence loyale aux entreprises et d'éviter toute distorsion de concurrence prime l'obligation sociale alléguée de l'Etat de devoir garantir un certain nombre de marchés publics aux employeurs mentionnés. La Chambre de Commerce se permet de rappeler dans ce contexte que ce sont bien les entreprises opérant sur les marchés concurrentiels qui sont créatrices de richesse et d'emplois et que ce sont celles-ci qui contribuent dans une mesure non négligeable aux deniers publics par la voie de l'imposition fiscale.

La Chambre de Commerce regrette encore que les auteurs du projet de loi n'aient pas transposé dans le présent projet de loi l'accord trouvé au sein du Comité permanent de l'emploi en ce qui concerne la délimitation des activités économiques soumises au présent projet de loi.

La Chambre de Commerce propose de modifier l'esprit du projet de loi sous avis dans le sens des accords trouvés au sein du Comité permanent de l'emploi. Pour ce faire, il y a lieu de se rabattre sur l'accord tel qu'il a été reproduit dans l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique. Les points suivants sont à relever dans ce contexte:

- La finalité des initiatives devra rester une intégration des bénéficiaires sur le premier marché du travail. Tout autre objectif ne devrait plus être considéré et ne serait partant plus éligible au régime d'aides généralisé.
- Le cercle des bénéficiaires devra être limité aux demandeurs d'emploi très éloignés du marché du travail. Le simple fait d'être inscrit pendant six mois à l'Administration de l'emploi ne suffit guère pour remplir cette condition.
- La durée des contrats devra être de dix-huit mois au maximum.
- La rémunération des bénéficiaires ne devra pas dépasser les 80% du SSM, sauf pour les structures définitives qui auront le caractère d'ateliers protégés.
- Les travaux devront être axés prioritairement sur des domaines, où il existe une demande suffisante en termes d'emploi sans pour autant interférer avec les activités des entreprises actives sur le premier marché du travail. Pour ce faire, il faut garantir que l'envergure des travaux ne dépasse pas les seuils maxima pour marchés de gré à gré.
- Le partenariat avec les entreprises du marché de travail primaire devra être clarifié.

Aux termes de l'exposé des motifs, les principaux objectifs du cadre légal sont au nombre de quatre.

*En premier lieu*, le projet de loi voudrait viser de manière prioritaire une prise en charge globale des bénéficiaires potentiels. L'idée sous-jacente est une activation dans les plus brefs délais des demandeurs d'emploi (inscrits depuis plus de 6 mois à l'Administration de l'Emploi) moyennant des conditions d'accès claires et transparentes, ainsi qu'un suivi permanent de la personne en activité d'insertion et de réinsertion (qualité de la prise en charge et pérennité du curriculum de la personne en cause).

La Chambre de Commerce souscrit évidemment à l'idée de l'activation des demandeurs d'emploi. Toutefois, elle se doit de constater que jusqu'à présent il n'y a pas encore de résultats concrets ou représentatifs en ce qui concerne l'insertion ou la réinsertion de demandeurs d'emploi suite à une participation de ceux-ci dans une mesure d'emploi d'une des initiatives. La Chambre de Commerce voudrait insister sur le fait que l'embauche de demandeurs d'emploi par les initiatives ne doit pas constituer une sorte de „chômage euphémique“.

*Deuxièmement*, le projet de loi se propose de traiter de manière égalitaire les entreprises privées et le secteur associatif. Les raisons principales sont que „toute politique active en faveur de l’emploi doit viser également, sinon en priorité, le marché du travail concurrentiel“, d’une part, et qu’un „traitement égalitaire entre monde associatif et monde économique aide à prévenir les discussions relatives à une éventuelle concurrence déloyale d’entités sans but lucratif, cofinancés dans une très large mesure par des fonds publics, et offrant des services sur le marché concurrentiel“, d’autre part.

La Chambre de Commerce partage le point de vue des auteurs du projet de loi que toute politique active de l’emploi doit viser prioritairement le marché concurrentiel. En même temps, et tout comme les auteurs du projet de loi l’ont pertinemment remarqué, une telle politique doit absolument éviter de créer des problèmes de concurrence. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce se doit de critiquer l’emploi du terme d’„éventuelle concurrence déloyale“ par les auteurs du projet. Il ne s’agit en réalité pas d’une hypothétique situation de concurrence déloyale, mais bien d’une réelle distorsion de concurrence, alors que le coût des travaux – et donc de la main-d’œuvre – offerts par les initiatives n’a pas besoin d’être couvert par le prix proposé aux clients mais sera supporté, en fin de compte, par les deniers publics. La Chambre de Commerce ne voudrait, dans ce contexte et à des fins de simple comparaison, que rappeler que les aides financières destinées au soutien du développement des entreprises artisanales et commerciales octroyées sous l’égide de la loi-cadre „classes moyennes“ se situent largement en-dessous des moyens budgétaires destinés aux initiatives.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce voudrait rappeler que dès 1983, tous les acteurs concernés étaient conscients du danger de concurrence déloyale pouvant résulter des initiatives et de la création d’un deuxième marché de travail parallèle, subventionné et fonctionnant en vase clos. La Chambre de Commerce renvoie à cet égard aux conditions fixées aux emplois d’utilité socio-économique et énoncées par les auteurs du projet de loi sous examen eux-mêmes dans le cadre de l’exposé des motifs. Ce danger avait également été reconnu par le Gouvernement actuel dans son accord de coalition qui s’était proposé d’examiner la possibilité de conférer un statut à ces travaux „tout en prenant garde de ne pas favoriser la création d’un marché de l’emploi parallèle“.

*Le troisième objectif* consiste à assurer une coordination entre l’ensemble des acteurs concernés. Le projet de loi sous examen se propose d’instituer un Comité de suivi qui serait l’organe décisionnel technique en matière d’accès aux initiatives et de leur financement et qui regrouperait l’ensemble des administrations compétentes en la matière, à savoir le Ministère de la Famille, le Ministère du Travail et de l’Emploi, les différents services de l’Administration de l’Emploi et le Service national d’action sociale. Le Ministère du Travail et de l’Emploi, en tant que responsable de la gestion du Fonds pour l’Emploi, assumerait le rôle de coordinateur. Les partenaires sociaux feront également partie du Comité de suivi. Par ailleurs, le rôle des partenaires sociaux se trouve renforcé du fait que le Comité permanent de l’emploi se verra attribuer des compétences politiques dans la matière visée par le présent projet de loi.

La Chambre de Commerce se réjouit de cette délimitation des compétences et responsabilités et de la coordination des différentes initiatives au niveau du Comité de suivi. La Chambre de Commerce préconiserait toutefois que le Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, le Ministère de l’Economie et le Ministère des Finances soient également associés à ce Comité de suivi.

Enfin, *quatrièmement*, le projet de loi met en place une gestion financière transparente des activités en question. La transparence de la gestion financière est visée par le biais de la mise en place d’un agrément ministériel ainsi que de conventions de coopération destinées à régler les relations entre l’Etat et les gestionnaires d’initiatives en faveur de l’emploi. Par ailleurs, il est proposé de mettre l’intégralité de la participation financière des pouvoirs publics aux activités d’insertion ou de réinsertion, respectivement de mise au travail, à charge du Fonds pour l’emploi. Alors qu’actuellement la majorité des travaux des initiatives sont exécutés pour le compte de communes, un modèle reposant sur un cofinancement public mixte n’a pas été retenu par les auteurs du projet de loi, étant donné que l’article 28 de la loi communale n’englobe pas, parmi les compétences retenues à charge des communes, d’obligation sociale. Par conséquent, la lutte contre le chômage ne fait ni partie des missions propres relevant de l’autonomie communale, ni des missions déléguées aux communes sous le contrôle et la direction de l’Etat. Au-delà de ces considérations, les auteurs du projet de loi n’ont pas voulu fixer des obligations financières à charge des communes alors qu’un débat d’orientation sur la répartition des rôles entre l’Etat et les communes était imminent au moment de la rédaction du projet de loi.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Concernant l'article 2: Définitions*

L'article 2 donne les définitions spécifiques aux termes utilisés dans la suite du projet de loi.

La Chambre de Commerce éprouve quelques difficultés avec le point (g) qui définit le „chômage social“ comme chômage de longue durée voire comme chômage lié à des „difficultés particulières“ de demandeurs d'emploi à trouver un emploi, sans définir ces difficultés particulières autrement que par l'énumération de certaines catégories de demandeurs d'emploi éligibles dans le cadre de l'article 3. Elle rappelle à cet égard que l'exposé des motifs parle de „personnes extrêmement éloignées du marché de l'emploi“.

### *Concernant l'article 3: Champ d'application*

L'article 3, paragraphe (1) énumère les bénéficiaires potentiels des activités d'insertion et de réinsertion ainsi que de mise au travail. La Chambre de Commerce s'étonne qu'un demandeur d'emploi puisse être considéré comme „extrêmement éloigné du marché de l'emploi“ au bout de six mois seulement.

Le paragraphe (2) va plus loin encore en précisant que sur base d'une demande écrite motivée de „l'employeur“ des dérogations pour des bénéficiaires non visés par le paragraphe (1) peuvent être accordées. Le fait que le Comité de suivi doive y donner son accord préalable ne saurait emporter la conviction de la Chambre de Commerce. Par ailleurs, elle se demande de quelle façon le suivi du bénéficiaire par les services de l'Administration de l'emploi pourra effectivement être garanti par la suite. Partant, la Chambre de Commerce se prononce contre cette possibilité de dérogation qui ne correspond pas aux termes de l'accord du Comité permanent de l'emploi.

Ces craintes semblent par ailleurs d'autant plus justifiées que le paragraphe (5) précise que l'affectation par l'Administration de l'emploi d'une personne à une mesure auprès d'un employeur bénéficiant de l'agrément, avant l'échéance des six mois, n'est plus que subordonnée à l'information du Comité de suivi.

Le paragraphe (6) pour sa part dispose que l'orientation vers un contrat d'apprentissage auprès d'un „employeur“ est également subordonnée à l'accord préalable du Comité de suivi. La Chambre de Commerce est d'avis que la conclusion d'un contrat d'apprentissage, si l'on veut qu'il aboutisse à une qualification professionnelle, est soumise à certaines conditions, dont notamment celle de la qualification professionnelle de l'employeur et surtout de la garantie de pouvoir mener à bien cet apprentissage dans les conditions définies par le cadre légal de l'apprentissage au Luxembourg, à savoir l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 portant révision de la loi du 5 janvier 1929 sur l'apprentissage ainsi que la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue. Il importe de rappeler que le „contrat d'apprentissage“ est celui par lequel un industriel, un artisan, un commerçant ou toute autre personne ou entreprise reconnue comme qualifiée à cet effet par une chambre professionnelle patronale s'oblige à enseigner la pratique d'une profession à une autre personne. Par ailleurs le contrat d'apprentissage est dressé avec l'accord de la chambre professionnelle compétente pour l'apprenti et du service d'orientation de l'Administration de l'emploi. Ce contrat est enregistré et déposé auprès de la chambre professionnelle patronale compétente pour l'apprenti. En principe le contrat d'apprentissage porte sur trois années et non sur la durée du contrat à prévoir dans le présent projet de loi, qui, selon les termes de l'accord trouvé au sein du Comité permanent de l'emploi, devrait être de 18 mois au maximum. Par ailleurs le système d'apprentissage tel qu'il est mis en œuvre au niveau du premier marché de travail permet de travailler dans le contexte de l'économie concurrentielle et est dès lors soumis aux conditions réelles de l'entreprise, notamment en terme de compétition, de considérations liées à la productivité, à la qualité d'exécution, aux garanties d'exécution, ainsi qu'au rythme de travail. Partant, la Chambre de Commerce est d'avis que les conditions inhérentes au régime d'apprentissage ne pourront pas être remplies par les initiatives et s'oppose à cette disposition. Par ailleurs, la Chambre de Commerce demande à ce que l'Administration de l'emploi privilégie l'orientation vers des contrats d'apprentissage avec les entreprises du premier marché de travail.

### *Concernant l'article 5: Missions du Comité permanent de l'emploi*

L'article 5 du projet de loi sous avis redéfinit le fonctionnement et les attributions du Comité permanent de l'emploi. Si la Chambre de Commerce peut approuver que ce Comité soit impliqué de plus près dans les activités déployées autour de l'insertion et la réinsertion professionnelle, elle regrette que les auteurs du projet de loi n'en aient pas fait une instance décisionnelle en la matière.

Le Comité permanent de l'emploi discute entre autres des orientations des initiatives, conseille le Gouvernement en ce qui concerne les activités et travaux susceptibles de constituer le terrain de jeux des initiatives, cherche à aplanir des conflits pouvant naître dans la mise en pratique de la loi projetée et formule des avis, notamment au Gouvernement et au Comité de coordination tripartite. Concernant les différends pouvant naître de l'application de cette loi, la Chambre de Commerce présage qu'ils concerneront probablement et essentiellement la définition et la détermination des activités économiques et des travaux non satisfaits par le marché concurrentiel. La Chambre de Commerce craint que les débats à mener à cet égard ne restent infructueux, faute de concertation entre les partenaires sociaux, et préconiserait fortement que cette question fondamentale du champ d'activité soit réglée par le biais de dispositions légales claires et univoques afin d'éradiquer une fois pour toutes le phénomène de la concurrence déloyale.

*Concernant l'article 6: Composition, missions et fonctionnement du Comité de suivi*

La Chambre de Commerce voudrait émettre ses réserves quant à la composition du Comité de suivi. Elle craint en effet que les représentants des employeurs ne soient sous-représentés.

Le paragraphe (2) de l'article 6 du projet de loi définit les attributions du Comité de suivi. Le point (a) précise que le Comité décide de la participation des bénéficiaires aux activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles. Dans un premier stade, le Comité ne prend de décision que par rapport aux bénéficiaires qui n'ont pas de contrat de travail ou d'apprentissage, à la fin de la mesure dont ils faisaient partie auparavant. Par ailleurs sont également visés les bénéficiaires d'un contrat d'insertion RMG. La Chambre de Commerce voudrait dans ce contexte rappeler ses remarques faites dans le cadre de l'article 3, notamment en relation avec les paragraphes (2) et (5). Alors que ces paragraphes mentionnent ou bien la nécessité d'un accord préalable du Comité de suivi, ou bien une information du Comité pour les mêmes cas de figure, l'article 6 du projet de loi utilise le terme de „décision“. La Chambre de Commerce est donc d'avis qu'il y a lieu de préciser les attributions effectives du Comité de suivi.

Suivant les vues des auteurs du projet de loi, les „employeurs“ pourraient recruter les bénéficiaires toujours inscrits à l'Administration de l'emploi au bout d'une période de six mois. La Chambre de Commerce estime que ces recrutements devraient obligatoirement être approuvés ex ante par le Comité pour garantir le suivi des évolutions des effectifs des initiatives, ainsi que le profil des bénéficiaires recrutés par elles.

La Chambre de Commerce accueille favorablement le fait que les points e) et f) de l'article 6 du projet de loi disposent expressément que le Comité approuvera les budgets prévisionnels annuels ainsi que les décomptes annuels présentés par les initiatives.

Par contre, la Chambre de Commerce ne peut cacher son étonnement face à la disposition prévoyant que le Comité de suivi soit appelé à faire des propositions relatives à la destinée du solde des décomptes. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il est tout à fait clair que les déficits éventuels seront à supporter par les initiatives et que les bénéfices éventuels réduiront l'apport financier du Fonds de l'emploi. Cette solution correspondrait par ailleurs à la finalité même des initiatives qui ne poursuivent pas un but de lucre.

Le point i) dispose en outre que le Comité sera appelé à évaluer la qualité de l'accompagnement et de l'encadrement des bénéficiaires. La Chambre de Commerce demande que le Comité de suivi ait également à évaluer les résultats en matière de placement, voire de réinsertion des chômeurs „extrêmement éloignés du marché du travail“. Au vu des budgets importants alloués aux initiatives, une telle obligation de résultat serait la chose la plus naturelle.

Le commentaire des articles en relation avec le point j) explique que les contrats de mise à niveau peuvent être conclus pour une durée entre six et vingt-quatre mois. La Chambre de Commerce se doit de constater que ceci ne correspond pas à l'accord trouvé au sein du Comité permanent de l'emploi et elle demande aux auteurs du projet de loi de revenir à l'accord à la base qui prévoyait un maximum de dix-huit mois.

Le paragraphe (4) souligne que les membres du Comité sont nommés par le Ministre ayant dans ses attributions le travail et l'emploi. La Chambre de Commerce demande que cette nomination se fasse sur proposition des organisations d'employeurs en ce qui concerne les représentants des employeurs dans le Comité de suivi.



*Concernant l'article 7: Contrat de mise à niveau*

Les auteurs du projet proposent l'introduction d'un „contrat“ spécifique supplémentaire par rapport aux contrats existant actuellement, nommé „contrat de mise à niveau“, entre l'employeur et le bénéficiaire. Hormis le fait qu'il permettra l'identification des bénéficiaires, la Chambre de Commerce constate que ce type de contrat ne fera que rajouter un contrat supplémentaire à toute une panoplie de contrats existant, ce qui n'est pas fait pour augmenter la simplicité et la transparence des instruments d'insertion et de réinsertion. Par ailleurs, une telle identification administrative devrait tout aussi bien pouvoir se faire par un des contrats existant sans en rajouter un de plus.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce se doit de relever que tant la forme que le contenu du contrat seront déterminés par voie de règlement grand-ducal. Le projet de loi prévoit que ce règlement grand-ducal sera déposé conjointement avec le projet de loi sous avis, „*afin d'en accroître la transparence de lecture*“. La Chambre de Commerce constate que ledit règlement grand-ducal n'a pas été déposé et qu'elle n'en a pas été saisie pour avis.

*Concernant l'article 8: Durée et fin du contrat de mise à niveau*

La Chambre de Commerce constate que les auteurs du projet de loi sous avis ont opté au paragraphe (1) du présent article pour une durée du contrat de mise à niveau pouvant aller jusqu'à vingt-quatre mois. Ils rajoutent à cette période une possibilité de prolongation de douze mois au maximum. Cette procédure permettra une durée des contrats pouvant atteindre 36 mois au maximum.

La Chambre de Commerce ne peut se déclarer d'accord avec une telle succession de contrats, cette solution ne correspondant pas à l'accord trouvé au sein du Comité permanent de l'emploi qui avait retenu un maximum de 18 mois.

Le paragraphe (4) dispose que le contrat de mise à niveau cesse de plein droit en cas de „refus non justifié“ par le bénéficiaire d'un poste de travail lui assigné par le service de placement de l'Administration de l'emploi. La Chambre de Commerce salue expressément cette disposition.

*Concernant l'article 9: Indemnisation des bénéficiaires d'un contrat de mise à niveau*

L'article 9 fixe l'indemnisation des bénéficiaires d'un contrat de mise à niveau à 80% du salaire social minimum du travailleur non qualifié. Le but de cette limitation, reposant sur l'accord du Comité permanent de l'emploi, est de garder une réelle incitation financière pour les bénéficiaires de transiter vers le marché du travail et d'éviter ainsi un enlèvement dans les structures.

Toutefois, l'alinéa 2 du paragraphe (1) augmente cette indemnisation à 100% du SSM pour certains bénéficiaires. Cette disposition ne correspond pas à l'accord trouvé au Comité permanent de l'emploi. Partant, la Chambre de Commerce s'oppose à cette disposition, tout comme à celle du paragraphe (4), qui prévoit que le Fonds pour l'emploi couvre la différence en termes pécuniaires, pour le cas où l'indemnité versée au bénéficiaire est inférieure à l'indemnité de chômage complet. Outre le fait qu'elles ne respectent pas les termes de l'accord du Comité permanent de l'emploi, ces dispositions mèneront à deux catégories de bénéficiaires.

*Concernant l'article 12: Nature des activités*

L'article 12 du projet de loi est censé solutionner l'un des problèmes majeurs ayant conduit à l'élaboration du projet de loi sous avis. Les auteurs du projet y essaient en effet de définir les activités économiques „réservées“ aux initiatives afin de mettre un terme au problème de la concurrence déloyale. Aux yeux de la Chambre de Commerce, cet objectif n'est que partiellement atteint. En effet, les auteurs se limitent à préciser au paragraphe (1) que les activités d'insertion et de réinsertion professionnelle devront avoir lieu dans des secteurs où il existe une offre suffisante d'emplois sur le premier marché du travail. Par le passé, les initiatives ont en effet également déployé leurs offres de service dans des secteurs comptant peu d'emplois, comme par exemple le jardinage. Il est clair que, si les initiatives continuent à concentrer leurs activités sur ces secteurs, le mécanisme d'insertion et de réinsertion ne fonctionnera pas et les responsables politiques seront bel et bien obligés à continuer à subventionner un marché de travail parallèle, étant donné que les entreprises du premier marché du travail ne sauront de toute façon pas répondre à l'offre de travailleurs à réintégrer.

Le Comité permanent de l'emploi s'était résolu depuis 2001 à veiller à ce que les activités se déroulent dans des secteurs offrant pour le moins les potentialités théoriques en termes d'emploi. Cependant, le seul fait qu'un secteur a, par le passé, connu un certain essor en termes de création

d'emplois ne saurait justifier la pénétration des initiatives sur ces mêmes marchés, l'arrivée des initiatives sur certains de ces marchés risquant de perturber outre mesure le fonctionnement de ceux-ci. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce voudrait insister sur le fait qu'il importe que les initiatives se soumettent également aux autres conditions prévues par le Comité permanent de l'emploi, notamment celles en rapport avec l'envergure des marchés, susceptibles d'intéresser les initiatives. Par ailleurs, il est tout à fait impératif que les initiatives concentrent leurs activités sur des marchés „délaiés par l'économie“. La Chambre de Commerce est d'avis qu'un suivi et un contrôle véritable en relation avec les marchés desservis par les initiatives sera à l'avenir de mise.

Le paragraphe (3) dispose que les activités des initiatives fonctionnant en tant que „association sans but lucratif“ et les établissements d'utilité publique doivent se dérouler en partenariat avec les entreprises. La Chambre de Commerce estime qu'un certain nombre de questions nécessitent une réponse dans ce contexte. Ainsi, il y aurait lieu de définir le terme de „partenariat“, qui seront les partenaires et quelles seront les conséquences pour une initiative en cas d'absence de partenaires répondant au critère retenu, à savoir l'appartenance du ou des partenaire(s) au premier marché du travail?

Finalement, le paragraphe (4) mentionne d'autre part que les modalités du partenariat soient définies sur la base d'une convention de coopération. La Chambre de Commerce se pose à cet égard également un certain nombre de questions, par exemple qui veillera au respect des termes de la convention, quelles seront les conséquences en cas de non-respect, quelle est la forme juridique que ce partenariat peut adopter, quelles seront en pareil cas les responsabilités auprès des initiatives, ou encore quelle sera la juridiction compétente?

#### *Concernant les articles 18 à 22*

La Chambre de Commerce salue les articles 18 à 22 du projet de loi sous examen, alors que ces articles permettront le suivi approprié et indispensable de la politique générale des initiatives ainsi que la gestion „en bon père de famille“ des fonds publics non négligeables octroyés aux initiatives.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce demande à ce que les conditions relatives à l'honorabilité et la qualification des organes dirigeants imposées par le droit d'établissement soient également applicables aux initiatives.

#### *Concernant l'article 23: Contenu de la convention de coopération*

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le paragraphe (2) de cet article ne décrit que vaguement le contenu de la convention à conclure entre le Ministre du Travail et de l'Emploi et les initiatives. La Chambre de Commerce est d'avis que les seules dispositions contenues dans l'article 23 laissent une marge de manœuvre excessivement grande et créent des possibilités de contourner l'esprit du projet de loi sous avis. Elle propose de prévoir un modèle plus exhaustif de convention par un règlement grand-ducal.

#### *Concernant l'article 24: Dépenses résultant d'activités d'insertion ou de réinsertion*

Aux termes de cet article, le Fonds pour l'emploi rembourse aux employeurs l'intégralité de l'indemnité versée aux bénéficiaires, les frais du personnel „nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement des activités“ ainsi que les frais de formation des bénéficiaires et les frais de fonctionnement (sur base des stipulations de la convention). La Chambre de Commerce se doit de constater que le Fonds pour l'emploi supportera ainsi quasiment l'intégralité des frais de structure des initiatives. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il y a également lieu de tenir compte du sort des recettes.

#### *Concernant l'article 25: Dépenses résultant d'activités de mise au travail*

La Chambre de Commerce réitère ses remarques faites dans le cadre de l'article 24 du projet de loi sous avis.

#### *Concernant l'article 28: Structure sociétaire*

L'article 28 du projet de loi sous examen octroie aux „personnes morales de droit privé“, c'est-à-dire aux initiatives qui exercent leur activité depuis plus de trois ans et qui ne remplissent pas à la date d'entrée en vigueur du présent cadre légal les conditions prévues à l'article 16, un délai de dix ans pour se conformer aux exigences légales en matière de forme sociétaire.

Cela revient à dire que les structures existantes disposeront de dix ans avant de devoir se conformer, alors que des structures en formation ayant pour objectif la réalisation „d’activités de mise au travail“ ne disposeront que de six années pour atteindre la maturité économique.

La Chambre de Commerce s’oppose à ce traitement inégal et se prononce en faveur d’un délai uniforme de deux ans à respecter par toutes les initiatives. Aux yeux de la Chambre de Commerce, ce délai devrait être largement suffisant pour adapter des structures existantes „de manière à rendre transparente la scission entre des activités d’insertion et de réinsertion et des activités de mise au travail“. Par ailleurs, un délai identique est octroyé aux employeurs visés à l’article 29 en rapport avec l’agrément ministériel.

*Concernant l’article 29: Agrément ministériel*

Au paragraphe (1), l’article sous rubrique spécifie que les employeurs, qui exercent leur activité depuis plus de trois ans et qui ne remplissent pas à la date de l’entrée en vigueur du présent cadre légal les conditions pour obtenir l’agrément, disposent d’un délai ne pouvant excéder deux ans pour se conformer. La Chambre de Commerce, par référence à ce qui a été dit à l’article 28, est d’avis que ce délai semble raisonnable.

Par contre, la Chambre de Commerce, pour des raisons de traitement égalitaire de tous les intervenants en la matière, se doit d’émettre ses réserves quant aux pouvoirs discrétionnaires octroyés au Ministre ayant l’emploi dans ses attributions, en matière d’exceptions aux conditions d’agrément des „employeurs“, prévus au paragraphe (2) du présent article.

*Concernant l’article 31: Exceptions à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures*

L’amendement gouvernemental en matière de marchés publics, tendant à modifier l’article 31 du projet de loi sous examen, dispose que des travaux ou services pourront être attribués, dans les limites des crédits budgétaires disponibles, aux employeurs gestionnaires d’activités d’insertion ou de réinsertion professionnelle et disposant de l’agrément ministériel prévu par le projet de loi. La Chambre de Commerce se doit de critiquer vivement cet amendement dérogeant à la législation sur les marchés publics. La Chambre de Commerce craint en effet qu’une telle pratique, réglant par le biais de conventions successives le financement des travaux dans le cadre des moyens budgétaires disponibles, n’est pas compatible avec la finalité d’une gestion financière transparente et ne permettra pas de réduire les dépenses croissantes en cette matière. Par conséquent, la Chambre de Commerce demande à ce que l’attribution des marchés publics aux employeurs gestionnaires d’activités d’insertion ou de réinsertion professionnelle soit soumise aux principes en vigueur en matière de marchés publics, c’est-à-dire aux seuils maxima pour marchés de gré à gré.

A l’appui de sa position, la Chambre de Commerce se permet encore de citer dans ce contexte l’article 4 de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics, qui dit que „les pouvoirs adjudicateurs veillent à ce qu’il n’y ait pas de discrimination entre les différents entrepreneurs, les différents fournisseurs ou les différents prestataires de services“.

En conséquence, la Chambre de Commerce demande au Gouvernement de retirer l’amendement en question et de supprimer le nouvel article 31 dans sa globalité.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous rubrique sous réserve de la prise en compte des remarques fondamentales qu’elle vient d’émettre.

5144/06

**N° 5144<sup>6</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2003-2004

---

---

**PROJET DE LOI****relative à la lutte contre le chômage social**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES  
RELATIF A L'AMENDEMENT GOUVERNEMENTAL**

(25.3.2004)

Par lettre du 11 février 2004, réf. FB/MF/vb, Monsieur François Biltgen, ministre du Travail et de l'Emploi, a soumis l'amendement gouvernemental sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. L'amendement gouvernemental sous rubrique a pour objet d'insérer un nouvel article dans le projet de loi initial visant à augmenter l'employabilité des bénéficiaires pris en charge par les gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles.

2. Rappelons que le projet de loi initial différencie entre deux types de mesures:

- „activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles: activités d'un employeur ayant comme finalité l'intégration ou la réintégration sur le marché du travail non visé par la présente loi du bénéficiaire d'un contrat de mise à niveau;
- activités de mise au travail: activités d'un employeur ayant comme finalité d'offrir au bénéficiaire, dans le cadre d'un contrat de travail, un emploi et un encadrement tenant compte des difficultés éprouvées par lui pour intégrer le marché du travail non visé par la présente loi“.

3. L'amendement gouvernemental s'applique aux gestionnaires offrant le premier type d'activités.

Il se limite à des bénéficiaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles qui sont inscrits depuis plus de sept mois comme demandeur d'emploi auprès de l'Administration de l'Emploi sans avoir bénéficié d'une mesure active en faveur de l'emploi.

4. Afin d'augmenter l'employabilité des bénéficiaires pris en charge par les gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles, l'amendement sous rubrique a pour objet de pourvoir ces derniers de travaux en nombre suffisant qui permettent d'opérer à moyen terme une transition dans le monde économique.

5. Dans cette optique, le Gouvernement se donne la possibilité à mettre en oeuvre, dans la limite des crédits budgétaires et par dérogation à la législation sur les marchés publics, des travaux et/ou services avec les employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles.

Sur proposition du Gouvernement en conseil, ces travaux et/ou services sont soumis à la conclusion d'une convention de coopération entre le ministère ordonnateur et l'employeur.

6. La Chambre des Employés Privés approuve les efforts du Gouvernement de mettre en place des dispositifs permettant d'améliorer l'employabilité des chômeurs de longue durée.

Elle tient toutefois à émettre quelques réserves de principe à l'égard du présent amendement gouvernemental.

Premièrement, il doit être assuré que les travaux mis en oeuvre conformément au présent amendement gouvernemental doivent effectivement remplir leur objectif initial, c'est-à-dire augmenter

l'employabilité des personnes engagées, et ne pas déboucher sur des relations de travail permanentes sous forme d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles.

Deuxièmement, le recours à cette ouverture de la réglementation des marchés publics doit rester vraiment une exception. Elle ne peut être utilisée que de manière très ciblée afin de ne pas constituer une concurrence déloyale pour les autres entreprises.

Troisièmement, la mise en oeuvre de travaux conformément au présent amendement gouvernemental ne doit en aucun cas mener à un quelconque dumping social. Les conditions de travail doivent impérativement correspondre aux normes minimales prévues au plan législatif ou au niveau d'une convention collective éventuelle dans le secteur concerné.

Finalement, la Chambre des Employés Privés estime que, si le Gouvernement entend envisager une ouverture dans la loi sur les marchés publics, il devrait prendre en considération que d'autres catégories de personnes, notamment les travailleurs handicapés, pourraient également faire l'objet de mesures spéciales afin d'augmenter leur employabilité.

Ne faudrait-il dès lors pas également envisager une ouverture de la loi sur les marchés publics pour d'autres catégories de personnes peu employables?

Luxembourg, le 25 mars 2004

*Pour la Chambre des Employés Privés,*

*Le Directeur,*  
Norbert TREMUTH

*Le Président,*  
Jean-Claude REDING

5144/08



**N° 5144<sup>8</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2003-2004

---

---

**PROJET DE LOI**

relative à la lutte contre le chômage social

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE  
RELATIF A L'AMENDEMENT GOUVERNEMENTAL****DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE  
AU MINISTRE DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI**

(5.4.2004)

Monsieur le Ministre,

La Chambre d'Agriculture a analysé le projet de loi sous rubrique en séance plénière après avoir consulté ses ressortissants oeuvrant dans le domaine horticole.

Le projet sous avis a pour objet de réglementer les activités des initiatives en faveur de l'emploi qui encadrent par le biais d'une formation professionnelle spécifique des personnes éloignées du marché du travail en vue d'accroître leur employabilité. Ainsi il est proposé dans le présent projet

- de donner une assise définitive aux initiatives pour l'emploi;
- d'accroître l'efficacité sur le marché de l'emploi par la coordination de leur développement;
- d'en renforcer l'efficacité sociale;
- d'en élargir le champ d'application aux entreprises du secteur concurrentiel;
- d'en augmenter la transparence financière.

La Chambre d'Agriculture tient à signaler d'emblée qu'elle fait siennes les réflexions soulevées par la Chambre des Métiers et les suggestions faites par la Chambre de Commerce dans leurs respectifs avis sur le projet de loi dont est question.

Dans le présent avis la Chambre d'Agriculture se limite à exposer la situation particulière du secteur horticole, notamment des entreprises qui oeuvrent dans le domaine de la création et de la maintenance des espaces verts, face aux initiatives en faveur de l'emploi qui se consacrent également dans une large mesure aux travaux horticoles.

Avec le lancement d'une formation moderne et efficace dans le domaine horticole il y a une quinzaine d'années, l'horticulture luxembourgeoise a connu un brillant essor avec la création de nombreuses entreprises qui oeuvrent dans le domaine de la création et de la maintenance des espaces verts pour le compte de personnes privées, de communes et de l'Etat et qui sont créatrices d'un grand nombre d'emplois.

Depuis quelques années et plus précisément depuis l'entrée en vigueur du plan national en faveur de l'emploi, les organisations salariales ont créé des initiatives en faveur de l'emploi qui travaillent également dans le domaine des espaces verts et qui sont devenues des concurrents sérieux pour les entreprises traditionnelles. En effet, une grande part du marché a été prise par les initiatives pour l'emploi, alors qu'à l'origine celles-ci devaient se consacrer aux secteurs non couverts voire délaissés par le marché.

C'est ainsi par exemple que deux projets d'une envergure exceptionnelle comme l'aménagement des espaces verts de l'autoroute de Sarrebruck et de la route du Nord ont été attribués par l'Etat en grande partie à des initiatives pour l'emploi.

Mais également sur le marché concurrentiel, les entreprises traditionnelles ont perdu des parts de marché au profit des initiatives pour l'emploi dont l'offre est plus avantageuse. En effet, le coût des

travaux, dont la plus grande part est celui de la main-d'œuvre, n'a pas besoin d'être couvert par le prix proposé vu le cofinancement dans une large mesure par l'Etat.

S'ajoute à cela que les initiatives pour l'emploi sont organisées sous la forme d'associations sans but lucratif et de ce fait, elles ne sont pas assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée.

Ainsi, on se trouve dans une situation de concurrence déloyale qui aurait pu être évitée, si dès le départ on avait précisé le champ d'application des initiatives pour l'emploi, à savoir les travaux non couverts voire délaissés par le marché.

Si le but des initiatives pour l'emploi consiste à insérer ou à réinsérer des demandeurs d'emploi sur le marché du travail, force est de constater que les statistiques qui renseignent sur le résultat des initiatives n'ont jusqu'à présent jamais été publiées. Il serait pourtant intéressant de pouvoir constater le succès des initiatives pour l'emploi, vu les moyens financiers qui y sont investis. Dans le secteur agricole on a l'habitude du contrôle sévère car toute mesure susceptible d'être subventionnée ou primée doit répondre au respect de nombreuses conditions. En cas de non-respect, des sanctions sont appliquées et les primes et soutiens sont réduits.

Le projet de loi sous examen ne donne pas satisfaction au secteur horticole dans la mesure où le problème de la concurrence déloyale ne sera pas résolu. D'autre part, il est prévu que la coordination entre l'ensemble des acteurs concernés incombe au comité de suivi et au comité permanent pour l'emploi. Or, le secteur horticole n'y est pas représenté, alors que les initiatives pour l'emploi se consacrent dans une très large mesure à des travaux qui relèvent du secteur horticole. La Chambre d'Agriculture ne peut admettre que le comité permanent pour l'emploi décide que des travaux de création et d'entretien des espaces verts sont à considérer comme activités économiques et travaux non satisfaits par le marché concurrentiel, alors que les entreprises traditionnelles oeuvrant dans ce domaine ne sont même pas consultées. Il va sans dire que par cette façon de procéder les conflits vont s'agrandir.

La Chambre d'Agriculture est d'avis que le champ d'application des initiatives pour l'emploi doit se limiter aux travaux délaissés par l'économie sans troubler les activités des entreprises traditionnelles. Pour ce faire, il y a lieu de fixer le champ d'application par des dispositions réglementaires.

La Chambre d'Agriculture rappelle qu'une convention dans ce sens a été conclue entre la Fédération horticole luxembourgeoise et l'Objectif plein emploi dans le but d'éviter que les activités des initiatives pour l'emploi relevant du OPE ne concurrencent les entreprises du marché traditionnel. Or pour qu'une collaboration efficace dans le cadre de la réalisation des projets dans le cadre d'un accord soit assurée, la Chambre d'Agriculture estime qu'un contrôle de l'application de telles dispositions s'impose. Le fait de fixer le champ d'application par règlement grand-ducal portera certainement une solution à ce problème.

Quant à l'amendement sur les marchés publics, la Chambre d'Agriculture est d'avis que sa mise en pratique est discriminatoire envers les entreprises traditionnelles et demande carrément de le retirer.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.

*Le Secrétaire général,*  
Robert LEY

*Le Président,*  
Marco GAASCH

5144/09

**N° 5144<sup>9</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

**PROJET DE LOI****relative à la lutte contre le chômage social**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(15.11.2005)

Par dépêche du 12 juin 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis pour avis au Conseil d'Etat le projet de loi relative à la lutte contre le chômage social, élaboré par le ministre du Travail et de l'Emploi.

Le projet de loi sous rubrique était accompagné du texte du projet, de l'exposé des motifs ainsi que du commentaire des articles. La fiche d'impact financière y était également jointe.

L'avis de la Chambre de travail fut transmis au Conseil d'Etat par dépêche du 25 novembre 2003, celui de la Chambre des employés privés par dépêche du 17 décembre 2003, celui de la Chambre des fonctionnaires et employés publics par dépêche du 4 février 2004, celui de la Chambre des métiers par dépêche du 24 mars 2004, celui de la Chambre de commerce par dépêche du 7 avril 2004 et, finalement, celui de la Chambre d'agriculture par dépêche du 29 avril 2004.

Par dépêche du 19 février 2004, le Conseil d'Etat a été saisi d'un amendement gouvernemental relatif à un article 31 nouveau à insérer au niveau des dispositions transitoires et finales dudit projet. Le texte de l'amendement était également accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire de l'article nouveau. Un avis complémentaire de la Chambre des employés privés a été communiqué au Conseil d'Etat par une dépêche du 6 avril 2004. Les avis initiaux de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et de la Chambre d'agriculture portaient déjà sur l'amendement précité.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de loi sous revue tend à promouvoir des initiatives sociales en faveur de l'emploi, en complément des nombreux instruments déjà en place visant le maintien de l'emploi et la lutte contre le chômage. De façon plus précise, il s'agit de fixer le cadre légal dans lequel devront évoluer ces initiatives sociales en faveur de l'emploi dans le but de leur donner une assise définitive et d'en renforcer l'efficacité tant sur le marché de l'emploi qu'en termes de prise en charge sociale. En même temps, les auteurs du projet de loi envisagent d'élargir le champ d'application desdites initiatives sociales en faveur de l'emploi aux entreprises du secteur concurrentiel. Enfin, une transparence financière accrue est recherchée. Les initiatives sociales en faveur de l'emploi ont comme but commun la prise en charge de personnes éloignées du marché du travail en essayant d'améliorer leur employabilité grâce à la formation et à la fourniture d'un travail. En outre, les structures de gestion appropriées pour les besoins spécifiques des populations cibles seraient à mettre en place.

A l'exposé des motifs, les auteurs du projet relèvent que, compte tenu du respect à réserver aux compétences ministérielles respectives, le projet soumis à avis ne traite que du volet de l'intégration et de celui de la réintégration des personnes par le travail. Ne sont donc pas couverts par ce projet les aspects de formation, de formation professionnelle ou de formation professionnelle continue, aspects qui seront à prendre en charge par les instances compétentes respectives.

L'exposé des motifs comporte une analyse approfondie des nombreuses facettes de mesures en faveur de l'emploi au Luxembourg ainsi qu'une argumentation en vue d'élargir le cadre légal en place.

Dans un chapitre I, les auteurs donnent un historique assez complet des mesures en faveur de l'emploi au Grand-Duché pour aborder dans un chapitre II le passage de la dimension du chômage économique vers celle du chômage dit social. Les considérations y développées permettent d'éclairer les intentions des auteurs du projet de loi et d'apporter les éléments d'argumentation nécessaires. Les différentes phases d'évolution du marché de l'emploi au Luxembourg sont passées en revue, assorties des aspects de chômage y relatifs. Un des volets abordés a trait au caractère incompressible ou non du chômage luxembourgeois, à l'inadéquation des demandes d'emploi aux offres d'emploi ainsi qu'à la non-qualification risquant de devenir un facteur d'exclusion. Selon les auteurs du projet de loi, l'accent serait à mettre sur le fait que le chômage résiduel est plutôt de nature sociale et la lutte contre ce phénomène ne peut que passer par une prise en charge individuelle des catégories de chômeurs difficiles à placer. Dans cette analyse, les auteurs retracent le rôle de l'Administration de l'emploi (ADEM), les tendances de la politique communautaire en la matière ainsi que le mérite de la création en 2001 du Service d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (SAPDE) auprès de l'ADEM.

Parmi les types de mesures proposées aux demandeurs d'emploi, il y a lieu de noter:

- les mesures actives qui procurent dans l'immédiat du travail;
- les mesures de formation;
- les ateliers et notamment les ateliers de recrutement;
- les mesures d'appui emploi;
- l'accompagnement personnalisé tendant à suivre le demandeur d'emploi dans toutes ses démarches.

Le projet de loi soumis à avis concerne la catégorie de demandeurs d'emploi, qui, après une durée d'inscription de six mois auprès de l'ADEM, ne sont engagés ni dans un contrat de travail ou d'apprentissage, ni dans une mesure en faveur de l'emploi. En d'autres termes, il ne s'agirait nullement d'un essai de mettre en place des mesures parallèles aux instruments traditionnels de lutte contre le chômage. Les nouvelles mesures ne seraient pas censées non plus s'y substituer. Les auteurs du projet de loi insistent sur le caractère subsidiaire des nouvelles mesures en ce sens qu'elles n'interviendraient que dans les cas où les mesures traditionnelles ne sont pas couronnées de succès après une prise en charge pendant six mois.

Dans un chapitre III, la nécessité d'élargir le cadre légal en place est précisée. L'importance d'un cadre référentiel administratif et financier est mentionnée, par exemple en relation avec les présentations de décomptes à produire par les organismes cofinancés auprès du Fonds pour l'emploi ou encore en matière d'obligation d'introduire un budget annuel ou de présenter des bilans et comptes financiers. Il est rappelé à ce sujet que la loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi a prévu une mesure nouvelle portant la référence 34 et concernant „la prise en charge des dépenses liées à l'exploitation des possibilités offertes par la création d'emplois à l'échelon local, dans l'économie sociale et dans les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par le marché, notamment dans les domaines de la rénovation urbaine, de l'environnement, de l'exploitation touristique, de l'encadrement des jeunes et de l'aide familiale de proximité“. Le Conseil d'Etat prend acte que les modalités d'exécution de cette disposition n'ont jamais été définies.

Le chapitre IV résume les principaux objectifs du cadre légal dont les éléments clés sont les suivants:

- prise en charge globale des bénéficiaires potentiels avec suivi permanent;
- traitement de manière égalitaire des entreprises privées et du secteur associatif afin d'éviter une éventuelle concurrence déloyale d'entités sans but lucratif;
- coordination des actions de l'ensemble des acteurs concernés à travers un Comité de suivi, qui est l'organe décisionnel technique en matière d'accès aux initiatives et de leur financement; le rôle des partenaires sociaux dans la coordination des initiatives est important, non seulement par le biais du Comité de suivi mais également au niveau du Comité permanent de l'emploi à composition tripartite. Le rôle charnière revient toutefois au ministère du Travail et de l'Emploi;
- mise en place d'une gestion financière transparente des activités en question grâce à l'instauration d'un agrément ministériel préalable et de conventions de coopération, aux modalités de financement et de cofinancement avec charges assumées par le Fonds pour l'emploi et enfin grâce au renforcement de la dimension locale de l'emploi et de la lutte contre le chômage. Dans ce contexte, les

auteurs relèvent le fait qu'au Luxembourg les communes n'ont, de par leurs compétences propres, aucune obligation sociale en particulier en matière de lutte contre le chômage.

Le chapitre V donne une vue d'ensemble sur la genèse et la structure du texte proposé.

Enfin le chapitre VI rappelle que la doctrine définit l'économie sociale comme les groupements de personnes et non de capitaux jouant un rôle économique et créant du lien social, par exemple les coopératives de toute nature, les mutuelles et les associations. Selon les auteurs du projet, l'économie solidaire serait une forme émergente de l'économie sociale, surtout axée vers les initiatives de développement local, de réinsertion et de lutte contre l'exclusion. Le projet de loi sous examen a comme principal but de réglementer la prise en charge par l'Etat de frais liés à l'intégration et à la réintégration dans le monde du travail de ces catégories de personnes très éloignées de la vie active.

Par courrier du 26 janvier 2005, le Conseil d'Etat avait demandé au Gouvernement des renseignements complémentaires en vue de pouvoir finaliser son avis en toute connaissance de cause. Cette requête visait notamment le nombre approximatif des bénéficiaires potentiels des mesures envisagées dans le projet de loi ainsi que les prévisions du Gouvernement quant à l'impact escompté de celles-ci sur le taux de chômage. En outre, le Conseil d'Etat voulait savoir quelles seront les répercussions budgétaires de la loi en projet, conformément à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Dans sa réponse transmise au Conseil d'Etat par lettre du 14 octobre 2005, le ministre du Travail et de l'Emploi fournit les informations demandées, tout en insistant sur le fait que les estimations et prévisions sont fortement tributaires des hypothèses et approximations inhérentes à ce genre d'exercice.

Quant aux bénéficiaires potentiels des mesures envisagées, le ministre relève que le projet de loi vise en principe les personnes demandeuses d'emploi inscrites au chômage depuis six mois au moins et présentant un niveau de qualification inférieur, ce qui représentait au 31 décembre 2004, selon le rapport annuel de l'ADEM, une population maximale de 2.224 personnes. Parmi ces bénéficiaires potentiels, il y a toutefois près de 1.205 chômeurs indemnisés dont l'indemnité est d'ores et déjà financée par le Fonds pour l'emploi. Ainsi le groupe cible théorique des bénéficiaires potentiels au sens du projet de loi sous avis se ramène à quelque 1.019 personnes. Par ailleurs, le rapport annuel de l'ADEM renseigne au 31 décembre 2004 uniquement 558 personnes assignées officiellement auprès des initiatives sociales en faveur de l'emploi. Les charges y relatives sont assumées par le Fonds pour l'emploi. Finalement, le ministre mentionne que sur base des comptes annuels présentés au ministère du Travail et de l'Emploi, 1.533 personnes bénéficiaient des initiatives sociales en faveur de l'emploi pendant les douze mois de l'année 2004, leur engagement pouvant cependant varier de quelques jours à une année entière.

En conséquence et selon les mêmes sources, le montant maximal à charge du Fonds pour l'emploi s'élevait en 2004 à 27,7 millions d'euros, y compris les frais de personnel encadrant, les frais de salaire des bénéficiaires et les frais de fonctionnement inhérents à ces structures.

En ce qui concerne les bénéficiaires potentiels au niveau du RMG, le ministre estime que le Fonds pour l'emploi serait grevé d'une dépense maximale supplémentaire d'environ 7,2 millions d'euros sur base des paramètres sociaux au 1er octobre 2005, ce montant comprenant les parts patronales. Il est à noter qu'à cette dépense supplémentaire au niveau du Fonds pour l'emploi correspond en contrepartie une économie du même montant au niveau du Fonds national de solidarité.

Au montant ci-avant cité s'ajoute le montant des dépenses liées aux frais de personnel encadrant et aux frais de fonctionnement au niveau de l'ADEM, charges financières supplémentaires maximales estimées à 18,5 millions d'euros.

En synthèse, la charge financière maximale supplémentaire pour le Fonds pour l'emploi liée aux bénéficiaires des mesures prévues par le projet de loi s'élèverait à environ 25,75 millions d'euros, avec une économie subséquente partielle au niveau du Fonds national de solidarité. Cette évaluation se base sur l'hypothèse que l'ensemble des demandeurs d'emploi non indemnisés, inscrits au moins six mois à l'ADEM et ayant un faible niveau de qualification seraient pris en charge dans le cadre des activités prévues par le projet de loi.

Quant à l'impact escompté sur le taux de chômage, le ministre estime qu'au vu des développements qui précèdent, le taux de chômage devrait baisser de manière sensible, dans la mesure où, du moins en théorie, chaque demandeur d'emploi non indemnisé et à faible qualification pourrait bénéficier d'une ou de plusieurs activités couvertes par les nouvelles mesures projetées après six mois d'inscription

auprès de l'ADEM. Comme le groupe cible théorique des bénéficiaires potentiels était estimé à 1.019 personnes, le taux de chômage, qui était de 4,5 pour cent en décembre 2004, se réduirait à 4,01 pour cent, toutes choses restant égales par ailleurs.

Le Conseil d'Etat suit avec beaucoup d'intérêt la genèse complexe de nouvelles approches en matière d'économie solidaire et de lutte contre le chômage dit social. Il prend acte que les mesures envisagées devraient contribuer à renforcer et à compléter les instruments de lutte contre le chômage et ceci surtout en cas de chômage résiduel ainsi que pour les cas sociaux où une réintégration ou intégration dans la vie active s'avère particulièrement délicate et difficile. Le Conseil d'Etat reconnaît les mérites de l'approche adoptée quant à ses aspects de dignité de la personne et d'aide aux plus défavorisés.

Le Conseil d'Etat donne également à considérer s'il n'eût pas été préférable que les nouvelles démarches s'inspirent davantage du principe selon lequel les subventions à accorder devraient plutôt être ciblées sur les entreprises encadrant les bénéficiaires visés par les nouvelles dispositions que sur les bénéficiaires eux-mêmes.

D'un autre côté, le Conseil d'Etat voudrait rendre attentif aux problèmes qui pourraient résulter du fait que certains syndicats opèrent à l'aide de structures spécifiques en tant qu'employeurs ou entreprises au sens des nouvelles mesures envisagées en matière d'intégration et de réintégration, alors que ces mêmes syndicats ont en tant que vocation première la défense des intérêts des salariés et se font les défenseurs des droits et revendications de ces mêmes personnes, et ce à juste titre.

De même, il faut se poser la question si des entreprises privées ayant pour but de créer des emplois et soucieuses des aspects d'intégration et de réintégration ne contribueraient pas mieux au succès de la nouvelle démarche, dès lors que ces entreprises sont bien positionnées pour assurer une gestion avec des techniques de management appropriées et sont habituées à évoluer dans un contexte concurrentiel.

En outre, le Conseil d'Etat donne à considérer si les auteurs du projet de loi n'auraient pas intérêt à en modifier l'intitulé pour mieux appréhender la dimension spécifique des cas de chômage visés au projet de loi sous avis ainsi que les dimensions d'insertion et de réinsertion y rattachées, dès lors que la notion de „chômage social“ risque de prêter à confusion.

Le Conseil d'Etat a de sérieuses hésitations à suivre les auteurs du projet de loi lorsqu'ils sous-entendent développer par les nouvelles mesures un cadre complémentaire efficace de lutte contre le chômage dans des segments difficilement accessibles à d'autres instruments d'action en matière d'emploi. En effet, comme va le révéler l'examen des articles, le nouveau dispositif se caractérise par une démarche excessivement compliquée qui, de l'avis du Conseil d'Etat, risque d'être très lourde administrativement, donc coûteuse et dissuasive pour les demandeurs susceptibles de bénéficier du nouveau cadre.

Aussi le Conseil d'Etat se demande-t-il si les initiatives dont question, si louables soient-elles, n'auraient pas pu être remplacées par un ensemble de principes simples, transparents et efficaces donnant aux services compétents des administrations concernées la possibilité d'agir sous l'égide d'un organe de contrôle et sous la responsabilité du ministre compétent. Au cas où l'objectif prioritaire est réellement la lutte contre le chômage sous toutes ses formes, le Conseil d'Etat donne à réfléchir si une attention particulière ne devrait pas enfin être consacrée aux causes mêmes de manque d'emplois et de manque de mobilité d'emploi.

A ce sujet, le Conseil d'Etat renvoie aux initiatives récentes engagées dans d'autres pays européens, où, faute d'autres issues valables, les autorités ont passé au crible les lourdeurs, rigidités et dysfonctionnements du marché de l'emploi ainsi que certaines mesures inadaptées de protection de l'emploi. Le Conseil d'Etat estime qu'il est important d'aborder de front les racines mêmes du fléau du chômage. Dans ce contexte, une allocation des ressources et moyens par thème de priorité serait à reconsidérer. Un traitement sur un pied d'égalité entre secteurs public, parapublic, communal et privé serait de mise. En outre, il serait important que les nouvelles mesures d'assouplissement des rigidités, d'une part, et de renforcement de la responsabilité sociale, d'autre part, soient mises à contribution conjointement avec les PME et les entreprises privées et non pas en opposition avec celles-ci.

Dans ce même ordre d'idées, le Conseil d'Etat estime qu'il est inapproprié d'ajouter encore de nouvelles formes de contrats *sui generis* et atypiques en matière d'emploi dès lors que la situation actuelle en la matière se caractérise déjà par une haute complexité. Tout au plus conviendrait-il de se référer aux concepts et contrats usuels du droit du travail, quitte à spécifier ou à restreindre l'un ou



l'autre des éléments constitutifs en fonction de la situation particulière de la personne concernée par ces initiatives de lutte contre le chômage. En outre, le Conseil d'Etat constate un penchant vers une bureaucratisation excessive ainsi qu'une volonté de créer de nouveaux organes responsables avec pouvoir de décision, comprenant ainsi une duplication de l'Administration de l'emploi qui dispose de l'expertise et de l'expérience appropriées et dont la mission est précisément de prendre en charge toute la problématique de l'emploi et du chômage. En conséquence, le Conseil d'Etat, de concert avec certaines chambres professionnelles, estime qu'il ne convient pas de doter un nouvel organe, à savoir le Comité de suivi, de pouvoirs de décision et d'exécution, mais qu'il convient de confier ceux-ci à l'ADEM et de doter cette dernière des moyens conformes aux nouvelles missions assumées.

Le Conseil d'Etat voudrait attirer l'attention sur les différents avis émis par certaines chambres professionnelles, où celles-ci mettent à juste titre le doigt sur certaines déficiences et quelques excès manifestes des nouvelles initiatives législatives envisagées.

Compte tenu de ces observations de fond, le Conseil d'Etat fera ci-après l'examen des articles caractérisés par un degré élevé de détails et une précision peut-être trop fine des procédures et modalités. Ainsi, la lecture du texte s'avère particulièrement difficile en dépit du soin apporté lors de sa rédaction. De ce fait, une transposition efficace et proche des citoyens qui, en l'occurrence, se retrouvent souvent dans les couches moins favorisées, s'avérera très délicate voire dissuasive de l'avis du Conseil d'Etat. Le commentaire des articles a été fait avec beaucoup de diligence et son étendue – de loin plus que le double du texte du projet de loi même – en reflète la complexité. Or, la matière en soi devrait, de l'avis du Conseil d'Etat, se réduire à quelques grands principes et à quelques grandes lignes d'action, faciles à transposer en pratique et transparentes pour le citoyen concerné.

\*

## EXAMEN DES TEXTES

Quant à la rédaction proprement dite du texte du projet de loi, le Conseil d'Etat voudrait en relever le soin bien que de son avis le texte présente trop de détails. Par ailleurs, l'usage répétitif et des fois abusif du terme „respectivement“ en rend la lecture difficile, ce d'autant plus qu'en français classique ce terme annonce une branche alternative dans la pensée et précède ainsi (ou bien suit) les deux branches alternatives et ne se place pas entre celles-ci, comme tel est fréquemment le cas des textes d'auteurs luxembourgeois. Dans la mesure du possible, le Conseil d'Etat proposera ci-après des textes plus concis, se limitant à des lignes directrices et évitant d'introduire des duplications non nécessaires ou même inappropriées d'instruments juridiques existants ou d'organes administratifs en place.

### *Intitulé*

En ce qui concerne l'intitulé et plus particulièrement le choix des termes „chômage social“, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations y relatives à l'endroit de ses considérations générales.

## **Chapitre I: Dispositions générales**

### *Article 1er – Objet*

Cet article définit le champ d'intervention de la loi en relation avec la problématique posée par le chômage social ou structurel au Luxembourg. Il y est clairement précisé que l'objet porte sur l'intervention de l'Etat, la notion de chômage social étant donnée par l'article 2 ci-après.

Le texte de l'article ne soulève pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

### *Article 2 – Définitions*

Dans cet article, les auteurs du projet de loi ont le mérite de faire l'inventaire des principales notions intervenant dans le corps du texte du projet de loi et en donnent la définition. Les définitions sous (a) et (b) portent sur les notions „activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle“ et „activité de mise au travail“. Dans chacune des définitions, il est fait référence au „marché du travail non visé par la présente loi“. De même, sous la lettre (n), la notion de „marché du travail non visé par la présente loi“ est définie comme ensemble des employeurs ne tombant pas sous le champ d'application de la présente loi, ce qui n'apporte aucune précision complémentaire. Cet aspect des choses a également fait l'objet d'observations de la part de certaines chambres professionnelles. Le Conseil d'Etat propose de retenir la définition suivante:

„(a) „activités d’insertion ou de réinsertion professionnelle“, activités d’un employeur ayant comme finalité, moyennant un contrat de travail, de procurer un emploi à des personnes éprouvant des difficultés particulières pour trouver un emploi indépendamment de l’évolution conjoncturelle;“.

Quant à la définition sous la lettre (b), différentes chambres professionnelles critiquent la terminologie d’„activité de mise au travail“ puisque cette notion pourrait faire allusion à des situations de personnes peu désireuses de trouver un travail. Ces chambres proposent la notion d’„activités socio-économiques“, qui paraît être plus adaptée de l’avis du Conseil d’Etat. Dès lors, la définition aurait la teneur suivante:

„(b) „activités de mise au travail“: activités d’un employeur ayant comme finalité d’offrir au bénéficiaire, dans le cadre d’un contrat de travail, un emploi et un encadrement de nature socio-économique tenant compte des difficultés éprouvées par le bénéficiaire de trouver un emploi sur le marché du travail;“.

Compte tenu de cette nouvelle définition, les définitions données au point (c) „agrément“ et au point (d) „bénéficiaire“ sont à adapter en conséquence. Les définitions sous (e) et (f) portant sur le „bilan de compétence“ et le „bilan d’insertion professionnelle (BIP)“ ne donnent pas lieu à observation.

A la lettre (g), qui donne la définition de la notion „chômage social“, il y a lieu de supprimer les termes „non visé par la présente loi“, compte tenu des modifications apportées ci-avant.

La lettre (h) se rapporte à la définition du „contrat de mise à niveau“. Compte tenu de la remarque de fond aux considérations générales ci-avant, le Conseil d’Etat propose de renoncer à introduire un nouveau type d’instrument juridique et de s’en tenir aux contrats de travail existants. Cette lettre serait en conséquence à supprimer.

La lettre (i) donne la définition de „convention de coopération“ qui n’appelle pas de remarque sauf qu’elle devient la lettre (h) selon le Conseil d’Etat.

La lettre (j), devenant la lettre (i) selon le Conseil d’Etat, se rapporte à la notion de „demandeur d’emploi“. Sans observation.

La lettre (k), devenant la lettre (j) selon le Conseil d’Etat, définit la notion d’„employeur“. Selon l’approche adoptée, le Conseil d’Etat propose de supprimer les termes „au contrat de mise à niveau ou“ puisqu’il se recommande de renoncer à des contrats de travail atypiques. Les termes „contrat de travail“ peuvent être utilement complétés par la spécification „à durée déterminée ou indéterminée“.

La lettre (l), qui devient la lettre (k) selon le Conseil d’Etat, se rapporte à la définition de la notion „initiative prise en matière de lutte contre le chômage social“ et les termes „activités de mise au travail“ sont à remplacer par „activités socio-économiques“.

La lettre (m), qui devient la lettre (l) selon le Conseil d’Etat, définit la notion de „mesure active en faveur de l’emploi“ et n’appelle pas de remarque.

La lettre (n), qui concerne la notion de „marché du travail non visé par la présente loi“, est à supprimer.

La lettre (o), devenant la lettre (m) selon le Conseil d’Etat, se rapporte à la notion de „parcours d’insertion individuel“. Sans observation.

### *Article 3 – Champ d’application*

Compte tenu des observations faites ci-avant, la notion d’„activités de mise au travail“ est à remplacer dans la première phrase du paragraphe 1er par „activités socio-économiques“. Il en est de même au paragraphe 2.

Au paragraphe 5, il est prévu que certaines procédures soient subordonnées à l’information préalable du Comité de suivi. Au paragraphe 6, certaines actions d’orientation sont subordonnées à l’accord préalable du Comité de suivi. Le Conseil d’Etat craint que le dispositif détaillé faisant l’objet des dispositions de cet article ne conduise à une trop grande lourdeur administrative et à un manque de transparence du côté du demandeur d’emploi concerné.

## **Chapitre II: Coordination des initiatives prises en matière de lutte contre le chômage social**

### *Article 4 – Organes compétents*

Compte tenu des observations qui précèdent, notamment celles faites aux considérations générales, le Conseil d'Etat propose d'insérer, sous les organes compétents visés, sous un premier tiret, l'Administration de l'emploi (ADEM).

### *Article 5 – Missions de l'Administration de l'emploi (nouveau selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat, en référence aux considérations de fond déjà faites, estime qu'il convient de charger l'ADEM de la mise en pratique et du suivi des dispositions prévues par la présente loi et de ne réserver au Comité de suivi envisagé par les auteurs du projet de loi à l'article 6 de ce projet que des missions purement consultatives.

En conséquence, le Conseil d'Etat propose d'insérer un article 5 nouveau précisant le rôle et la mission dévolus à l'ADEM en vertu de la loi modifiée du 21 février 1976:

„**Art. 5.**– L'Administration de l'emploi, en conformité avec les dispositions de la loi modifiée du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'Emploi et portant création d'une Commission nationale de l'Emploi, est chargée de la mise en pratique et du suivi des dispositions de la présente loi.

A ces fins, elle conseille et assiste le ministre ayant dans ses attributions le Travail et l'Emploi et elle émet des avis en matière de lutte contre le chômage à destination de tout autre organe compétent en la matière.“

### *Article 5 – Missions du Comité permanent de l'emploi (6 selon le Conseil d'Etat)*

En référence aux développements de fond déjà faits, le Conseil d'Etat propose d'amender le paragraphe 2 comme suit:

„(2) Les attributions du Comité permanent de l'emploi en matière de lutte contre le chômage sont notamment:

- a) de conseiller le Gouvernement et en particulier le ministre ayant dans ses attributions le Travail et l'Emploi au sujet des initiatives et orientations à envisager;
- b) de contribuer à aplanir les conflits éventuels pouvant naître dans la mise en pratique de la présente loi;
- c) d'élaborer des avis en la matière au Gouvernement et au comité de coordination tripartite;
- d) d'émettre son avis sur le rapport d'activité annuel du ministère du Travail et de l'Emploi concernant les initiatives prises en matière de lutte contre le chômage social.“

### *Article 6 – Composition, missions et fonctionnement du Comité de suivi (7 selon le Conseil d'Etat)*

Le paragraphe 1er se réfère à la composition de ce nouvel organe au nombre de treize membres. Il n'y a pas moins de cinq représentants relevant de différents départements de l'ADEM et deux membres du ministre ayant dans ses attributions le Travail et l'Emploi.

Le Conseil d'Etat estime ces structures extrêmement lourdes et inutiles. Aussi propose-t-il de limiter le nombre de membres au strict minimum en prévoyant un représentant du ministère compétent, un représentant de l'ADEM, un représentant du ministre ayant dans ses attributions la Lutte contre l'exclusion sociale, un représentant du Service national d'action sociale, ainsi que deux représentants des syndicats les plus représentatifs sur le plan national et deux représentants des organisations patronales.

Le texte de ce paragraphe est à amender en ce sens.

Le paragraphe 2 précise les attributions du Comité de suivi. Le Conseil d'Etat propose de ne retenir dans les attributions que les suivantes:

- a) donner son avis sur les budgets prévisionnels annuels en matière de lutte contre le chômage social ainsi que sur les décomptes annuels globaux;
- b) conseiller le ministre ayant dans ses attributions l'Emploi dans la gestion administrative et financière des initiatives prises en matière de lutte contre le chômage social.

Le texte du projet est à amender en conséquence.

Le paragraphe 3 précise la présidence du Comité de suivi; le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler à cet égard.

Dans l'approche du Conseil d'Etat, le deuxième alinéa du paragraphe 3 est à supprimer.

Le paragraphe 4 se réfère aux membres suppléants et le deuxième alinéa concerne la nomination des membres du Comité de suivi. Ces dispositions de même que celles figurant aux paragraphes 5 à 11 ne soulèvent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

### **Chapitre III: Activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles**

#### *Section 1: Statut des bénéficiaires*

##### *Article 7 – Contrat de mise à niveau (8 selon le Conseil d'Etat)*

Comme déjà développé aux considérations générales, le Conseil d'Etat estime qu'il ne convient pas d'introduire un nouveau type de contrat dans le droit du travail. Il mentionne à ce sujet l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics qui estime „qu'il n'existe qu'un seul marché de travail sur lequel chacun n'aspire qu'à une seule chose: bénéficier d'un emploi stable avec un contrat de travail qui lui assure au minimum les moyens d'organiser sa vie de manière décente“. Le Conseil d'Etat propose de modifier cet article comme suit, tout en lui conférant un intitulé nouveau:

#### **„Art. 8.– Contrat de travail en cas d'insertion ou de réinsertion professionnelles**

(1) Dans le cadre des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles, un contrat de travail est conclu entre l'employeur et le bénéficiaire. L'accord préalable de l'Administration de l'emploi est requis pour les bénéficiaires visés par l'article 3, paragraphe 1er, points 2 et 3, paragraphe 2 et paragraphe 5.

(2) Le modèle-type du contrat de travail visé au paragraphe 1er entre l'employeur et le bénéficiaire est déterminé par voie de règlement grand-ducal.“

##### *Article 8 – Durée et fin du contrat de mise à niveau (9 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat estime qu'il convient, conformément au principe présenté ci-avant, de remplacer chaque fois le terme „le contrat de mise à niveau“ par „le contrat de travail en cas d'insertion ou de réinsertion professionnelles“.

Au deuxième alinéa, les termes „le Comité de suivi“ sont à remplacer par „l'Administration de l'emploi“.

Le paragraphe 2 ne soulève pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, sauf qu'à la fin, le terme „Comité de suivi“ est à remplacer par „Administration de l'emploi“. Le Conseil d'Etat donne à réfléchir si les dispositions de ce paragraphe sont vraiment indispensables et ne relèvent pas seulement du bon sens.

Ce paragraphe est caractérisé par une certaine lourdeur des procédures y visées qui risque de s'avérer dissuasive dans l'objectif poursuivi, à savoir la lutte contre le chômage social. Pour cette raison, le Conseil d'Etat propose de l'omettre. Au cas où le législateur estime préférable de le maintenir, il y a lieu de remplacer les termes „contrat de mise à niveau“ par „contrat de travail en cas d'insertion ou de réinsertion professionnelles“ et le terme „Comité de suivi“ par „Administration de l'emploi“.

Il en est de même des paragraphes 4 et 5 qui peuvent être considérés comme non nécessaires.

##### *Article 9 – Indemnisation des bénéficiaires d'un contrat de mise à niveau (10 selon le Conseil d'Etat)*

Les auteurs du projet de loi prévoient le versement d'une indemnité égale à 80% du salaire social minimum, montant qui est cependant à nuancer d'après les dispositions de l'alinéa 2 du paragraphe 1er ainsi que du paragraphe 4. Le Conseil d'Etat voudrait mentionner à ce sujet l'observation faite par la Chambre de travail qui „plaide pour une indemnisation uniforme de tous les bénéficiaires qui doit correspondre à respectivement le salaire social minimum et le salaire minimum qualifié ... [et elle] ne voit pas l'intérêt de distinguer entre un bénéficiaire, ancien RMGiste, et un demandeur d'emploi n'ayant pas profité de cette aide“. Elle estime que le législateur risque de précariser les bénéficiaires et d'anéantir leurs propres efforts au cas où la rémunération reste en dessous de ce seuil.

Le Conseil d'Etat, de son côté, estime que la différenciation à un niveau égal à 80% du salaire social minimum pourrait se justifier dans la relation de travail spécifique visée, mais que cet écart de salaire risque d'être anéanti par le coût des procédures administratives à faire dans ce cas. En conséquence, et dans un souci de simplicité et de cohérence, il estime préférable de se limiter tout simplement à une indemnisation égale au salaire social minimum. L'intitulé de l'article de même que le texte sont à amender en remplaçant le terme de „contrat de mise à niveau“ dans le sens mentionné ci-avant.

Au cas où la proposition du Conseil d'Etat serait retenue, le deuxième alinéa deviendrait superfétatoire.

Le paragraphe 2 ne donne pas lieu à observation. Il est en fait superflu puisque le droit commun s'applique à une indemnisation fixée au salaire social minimum.

Le paragraphe 3 prévoit que l'employeur peut verser une prime d'encouragement aux bénéficiaires, à titre facultatif. Un employeur dispose toujours d'une telle faculté, de sorte que ce paragraphe est à omettre de l'avis du Conseil d'Etat.

Le paragraphe 4 deviendrait de la sorte le paragraphe 2 en remplaçant comme convenu le terme de „contrat de mise à niveau“.

#### *Article 10 – Régime juridique des contrats de mise à niveau*

Compte tenu de l'approche développée ci-avant par le Conseil d'Etat visant à éviter l'introduction d'un régime juridique spécifique pour ce qui est appelé „contrat de mise à niveau“, le Conseil d'Etat estime que les dispositions de cet article deviennent superflues et sont donc à omettre. Le texte d'ensemble en gagnera en simplicité et en clarté.

### *Section 2: Déroulement des activités*

#### *Article 11 – Etablissement d'un parcours d'insertion individuel du bénéficiaire*

Les dispositions de cet article ne soulèvent pas d'observation particulière, si ce n'est que celle du paragraphe 2 relève de l'évidence même et qu'il aurait suffi d'ajouter à la première phrase les mots „en fonction du niveau de formation et de l'occupation de ce dernier“ en omettant la structure en paragraphes.

#### *Article 12 – Nature des activités*

Au paragraphe 1er, la notion de „marché du travail non visé par la présente loi“ est à remplacer par „le marché ordinaire du travail“.

Il en est de même aux paragraphes 2 et 3.

Le Conseil d'Etat estime que ces dispositions relèvent du bon sens et que le législateur aurait pu s'en passer.

Pour ce qui est encore du paragraphe 2, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à la disposition conférant au Comité permanent de l'emploi l'obligation de „définir“ au moins une fois par an les activités économiques pour lesquelles il existe une offre suffisante en termes d'emplois sur le marché du travail. En effet, en vertu de l'article 36 de la Constitution et de la jurisprudence afférente de la Cour constitutionnelle, il appartient en l'espèce au seul Grand-Duc de faire des actes normatifs à caractère réglementaire. Le Conseil d'Etat renvoie par ailleurs à l'article 5, paragraphe 2, lettre b) du projet de loi qui attribue au Comité permanent de l'emploi la mission de conseiller le Gouvernement dans la définition des activités économiques soustraites au chapitre III de la loi en projet.

## **Chapitre IV: Activités de mise au travail**

Dans tout ce chapitre, la notion d'„activités de mise au travail“ est à remplacer par „l'activité socio-économique“ comme précisé aux définitions de l'article 2. En outre, les termes „Comité de suivi“ sont à chaque fois à remplacer par „Administration de l'emploi“.

### *Section 1: Régime juridique applicable*

#### *Article 13 – Application du droit commun*

Sans observation, sous réserve de la remarque faite ci-avant.

*Article 14 – Obligations de l'employeur*

Le fait de faire intervenir l'ADEM en lieu et place d'un nouvel organe contribue à une clarté accrue des procédures ainsi que du texte du projet de loi.

*Section 2: Déroulement des activités**Article 15 – Nature des activités*

Il y a lieu de remplacer comme indiqué certaines notions de référence. Au paragraphe 1er, le Conseil d'Etat propose la rédaction suivante:

„(1) Les activités socio-économiques concernent en priorité les besoins non satisfaits de la société par le marché ordinaire du travail.“

Au paragraphe 2, le Conseil d'Etat propose de modifier le début comme suit:

„L'Administration de l'emploi et le Comité permanent de l'emploi conseillent le Gouvernement dans la définition des activités visées au paragraphe 1er.“

*Article 16 – Forme juridique de l'employeur*

Le Conseil d'Etat n'est pas persuadé de la pertinence des dispositions de cet article bien que l'intention poursuivie soit louable en soi, notamment dans le but d'éviter un traitement discriminatoire des activités socio-économiques par rapport à celles du marché ordinaire de l'emploi. Par ailleurs, il pourrait être indiqué en effet de maintenir certaines structures associatives sous forme de différentes sociétés commerciales en la matière.

**Chapitre V: Dispositions financières**

Le Conseil d'Etat propose de libeller ce chapitre comme suit: „*Dispositions administratives et financières*“ puisque les dispositions de ce chapitre sont surtout de nature administrative. En outre, on pourrait ainsi faire l'économie du chapitre VI ci-après intitulé précisément „*Dispositions administratives*“ et ne comprenant qu'un seul article.

*Article 17 – Conditions de soutien financier de l'Etat*

Sous réserve d'adapter la terminologie comme précisé ci-avant, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le texte proposé, tout en ne pouvant s'empêcher d'en enlever certaines lourdeurs administratives.

*Section 1: L'agrément ministériel**Article 18*

Au paragraphe 1er de cet article, il y a lieu de remplacer le dernier bout de phrase par „les avis de l'Administration de l'emploi et du Comité de suivi ayant été demandés“ en lieu et place de „sur avis du Comité de suivi“.

*Article 19 – Conditions d'obtention de l'agrément*

Aux fins d'exclure tout arbitraire et en référence aux dispositions de l'article 11, paragraphe 6, alinéa 1 de la Constitution qui érigent la restriction à la liberté de commerce en matière réservée à la loi, le Conseil d'Etat demande de supprimer de la première phrase *in fine* le terme „notamment“ sous peine d'opposition formelle.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat voudrait également renvoyer aux dispositions transitoires et finales prévues à l'article 29 ci-après relatif à l'agrément ministériel.

*Article 20 – Demande en obtention de l'agrément*

Sans observation.

*Article 21 – Octroi, refus ou retrait de l'agrément*

Le délai prévu au paragraphe 2 égal à au plus tard trois mois semble relativement longtemps en avance de l'avis du Conseil d'Etat.



Au paragraphe 3, le bout de phrase „sur avis du Comité de suivi“ est à remplacer par „les avis de l'Administration de l'emploi et du Comité de suivi ayant été demandés“.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler sur les autres paragraphes de cet article.

*Article 22 – Changement des conditions d'obtention*

Sans observation, si ce n'est la mention du caractère lourd du suivi.

*Section 2: La convention de coopération*

*Article 23 – Contenu de la convention de coopération*

Sans observation, sous réserve d'amender la terminologie pour „activités de mise en travail“ par „activités socio-professionnelles“.

*Section 3: Dépenses éligibles*

*Article 24 – Dépenses résultant d'activités d'insertion ou de réinsertion*

Sans observation, sauf qu'au paragraphe 3 le bout de phrase „soumis à l'approbation du Comité de suivi“ est à remplacer par „soumis à l'approbation de l'Administration de l'emploi, le Comité de suivi ayant été demandé en son avis“.

*Article 25 – Dépenses résultant d'activités de mise au travail*

Le texte est à amender au niveau terminologie pour ce qui est des notions „Comité de suivi“ et „activités de mise au travail“.

*Section 4: Modalités du soutien financier*

*Article 26 – Exigences comptables*

Le Conseil d'Etat propose de remplacer le passage relatif à la comptabilité analytique au paragraphe 1er par la proposition de texte faite par la Chambre de travail se prononçant comme suit:

„Notre chambre est d'avis qu'il est farfelu de croire qu'un employeur du secteur privé serait prêt à communiquer au ministre du Travail un inventaire contenant l'indication des valeurs mobilières et immobilières ainsi que les bilan et compte de pertes et profits détaillés de toutes les activités. Or, comme il ressort du commentaire des articles, les employeurs sont tenus de tenir une comptabilité analytique ne reprenant exclusivement que les frais liés directement à l'exécution des activités soit d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement des activités socio-économiques (de mise au travail) sujettes à agrément respectivement à conventionnement.“

Sans observation pour ce qui est des autres paragraphes.

**Chapitre VI: Dispositions administratives**

La subdivision „Chapitre VI“ et l'intitulé sont à supprimer.

*Article 27 – Nombre et structure du personnel du Ministère du Travail et de l'Emploi*

Sans observation, sauf qu'au deuxième paragraphe la référence à l'exercice budgétaire 2004 est à remplacer par celle relative à l'exercice 2006.

**Chapitre VII: Dispositions transitoires et finales (VI selon le Conseil d'Etat)**

*Article 28 – Structure sociétaire*

Cet article octroie aux personnes morales de droit privé, c'est-à-dire aux initiatives qui exercent leur activité depuis plus de trois ans et qui ne remplissent pas à la date de l'entrée en vigueur du présent cadre légal les conditions prévues à l'article 16, un délai de dix ans pour se conformer aux nouvelles exigences légales en la matière.

Le Conseil d'Etat approuve que les auteurs du projet prévoient des délais pour la mise en conformité avec les nouvelles dispositions légales de façon appropriée. Il estime toutefois que le délai de dix ans



pour se conformer au nouvel environnement est excessivement long, ce d'autant plus que les structures en formation ayant pour objectif la réalisation „d'activités de mise au travail“ ne disposent que de six années pour atteindre la maturité économique. A son avis, un délai moindre, au maximum de six ans, serait de mise. Il donne à suggérer si même une période de trois ans ne devrait pas convenir, ce d'autant plus qu'il s'agit de structures déjà existantes. D'ailleurs, la question se pose si ce délai de trois ans ne serait pas à respecter de façon uniforme par toutes les initiatives afin d'éviter que des structures à caractère transitoire ne persistent trop longtemps.

*Article 29 – Agrément ministériel*

Selon les dispositions du paragraphe 1er, les employeurs qui exercent leur activité depuis plus de trois ans, et qui ne remplissent pas les conditions pour obtenir l'agrément à la date de l'entrée en vigueur du présent cadre légal, disposent d'un délai ne pouvant excéder deux ans pour s'y conformer. Le Conseil d'Etat estime que ce délai est raisonnable et en conformité avec les considérations ci-avant.

Le paragraphe 2 de cet article précise que les employeurs bénéficient pendant ce délai d'un agrément provisoire obéissant, en principe, aux conditions de l'article 19 de la loi en projet. Le ministre compétent précisera pour chaque activité les exceptions à ces conditions, sur avis du Comité de suivi. Le Conseil d'Etat estime qu'on est en présence d'un pouvoir discrétionnaire octroyé au ministre ayant l'Emploi dans ses attributions. Il doit dès lors s'y opposer formellement et suggère d'amender le paragraphe 2 comme suit:

„(2) Pendant ce délai, ils bénéficient d'un agrément provisoire.“

*Article 30 – Dispositions en cours*

Sans observation, sauf que l'intitulé de l'article 30 serait à lire „Conventions en cours“.

*Article 31 – Exceptions à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures*

Par amendement transmis au Conseil d'Etat par dépêche du 19 février 2004, le Gouvernement propose d'insérer un article 31 nouveau au niveau des dispositions transitoires et finales, de sorte que l'article 31 initial deviendra l'article 32.

Cet article nouveau comporte des exceptions à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures, dispositions qui sont saluées par certaines chambres professionnelles alors que la Chambre des métiers ainsi que la Chambre de commerce manifestent leur opposition au présent article qui, selon ces chambres professionnelles, ne fera qu'accroître les inégalités devant la loi entre les entreprises privées et les initiatives protégées et aura comme effet de défavoriser les entreprises privées en matière de marchés publics. Or, selon ces mêmes chambres, le cadre légal sur les marchés publics vient d'être réformé récemment afin d'assurer une plus grande transparence des procédures, de garantir l'égalité de traitement et des chances des soumissionnaires et de permettre une meilleure gestion des deniers publics en mettant l'accent sur l'offre économiquement la plus avantageuse.

Aux termes du paragraphe 1er de cet article, le Gouvernement est autorisé à mettre en œuvre, dans la limite des crédits budgétaires, des travaux et/ou services avec les employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles disposant de l'agrément ministériel tel que prévu au projet de loi. Les auteurs de l'amendement renvoient à la philosophie de la loi du 26 juillet 1975 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi. Ainsi, les dispositions du présent paragraphe visent à garantir aux employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles, des activités de travail leur permettant d'opérer une transition des bénéficiaires sur le premier marché de l'emploi, et ceci par le biais d'une exception à la législation sur les marchés publics. Les frais occasionnés seront pris en charge par le budget de l'Etat. Selon les auteurs de l'amendement, ceci impliquerait une augmentation de la transparence dans l'ensemble des marchés qui peuvent être conclus sur la base des dispositions de ce nouvel article.

Le paragraphe 2 de l'article 31 précise que les travaux visés au paragraphe 1er concernent exclusivement les bénéficiaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles au sens du projet de loi, bénéficiaires affectés par le Comité de suivi au sens de l'article 6, paragraphe 2, point c) du projet de loi.

La possibilité de déroger à la législation sur les marchés publics est strictement limitée aux bénéficiaires visés dans le cadre des dispositions du projet de loi sous avis.

Le paragraphe 3 prévoit que, sur proposition du Gouvernement en conseil, les travaux et/ou services sont soumis à la conclusion d'une convention de coopération entre le ministre ordonnateur et l'employeur suivant les dispositions de l'article 23 du projet de loi. Les auteurs de l'amendement relèvent que la procédure décrite vise à assurer la „conscientisation“ au niveau du Gouvernement en conseil et à clarifier les procédures financières via convention.

Quant au fond, le Conseil d'Etat, dans l'optique précisée aux considérations générales, émet de très fortes réserves à l'instar de celles exprimées par la Chambre des métiers et la Chambre de commerce. Reste que les auteurs du projet de loi ont entendu prévoir des assouplissements en matière de marchés publics aux fins d'assurer „l'employabilité“ des bénéficiaires ainsi que leur retour sur le premier marché. A ce sujet, le comité permanent de l'emploi précisait d'ailleurs que des marchés publics pourraient être attribués aux initiatives en faveur d'activités d'insertion et de réinsertion à condition de ne pas dépasser le seuil maximal pour les marchés sans concurrence, à savoir actuellement 8.000 euros au nombre indice 100.

Or, aux termes des dispositions des directives communautaires relatives aux marchés publics, dispositions qui sont à la base de la législation nationale en la matière, aucune dérogation particulière n'est prévue pour des situations telles qu'envisagées par le présent projet de loi. Aussi le Conseil d'Etat s'oppose-t-il formellement à cet article 31 introduit par voie d'amendement et en demande en conséquence la suppression. D'ailleurs, il donne à considérer qu'en vertu de l'article 161 du règlement grand-ducal du 7 juillet 2003 portant exécution de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi communale du 13 décembre 1988, les marchés publics de travaux, de fournitures et de services peuvent être passés respectivement par soumission restreinte sans publication d'avis et par marché négocié lorsque le montant total du marché à conclure n'excède pas la somme de 22.000 euros voire pour certains travaux ou fournitures exhaustivement énumérés la somme de 33.000 euros ou même de 44.000 euros.

*Article 32 – Modification de la législation sur le fonds pour l'emploi (31 selon le Conseil d'Etat)*

Sans observation.

*Article 33 – Entrée en vigueur*

L'article 33 est à omettre selon le Conseil d'Etat puisque les dispositions y visées relèvent du droit commun.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 novembre 2005.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

5144/10

N° 5144<sup>10</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

**PROJET DE LOI****relative à la lutte contre le chômage social**

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>2ème série d'amendements gouvernementaux</i>	
1) Dépêche de la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (13.6.2006) ....	1
2) Exposé des motifs .....	2
3) Texte des amendements .....	5
4) Commentaire des amendements.....	11
5) Texte coordonné.....	17

\*

**DEPECHE DE LA SECRETAIRE D'ETAT AUX RELATIONS  
AVEC LE PARLEMENT AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(13.6.2006)

Monsieur le Président,

A la demande du Ministre du Travail et de l'Emploi, j'ai l'honneur de vous saisir d'une deuxième série d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

A cet effet, je joins en annexe le texte des amendements avec des commentaires, l'exposé des amendements ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi adapté.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*La Secrétaire d'Etat aux Relations  
avec le Parlement,  
Octavie MODERT*

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

Les présents amendements au texte initial tiennent compte dans une très large mesure:

- des changements récents importants sur le marché du travail;
- des considérations des avis du Conseil d'Etat et des Chambres professionnelles par rapport au projet de loi 5144;
- de la volonté du Gouvernement et des acteurs du terrain de réduire les charges administratives supplémentaires prévues dans le texte initial (dont notamment le comité de suivi);
- de la déclaration gouvernementale de 2004, alors que le texte a été amendé de façon à en faire une loi pour le rétablissement du plein emploi et que les grandes orientations du projet, dont notamment celle d'une activation précoce, n'ont pas été changées.

### 1. Les changements du contexte socio-économique

Depuis le dépôt du projet de loi 5144 relative à la lutte contre le chômage social en mai 2003, le taux de chômage a connu une évolution foudroyante vers la hausse: alors que le taux de chômage était, pour l'année de référence précédant le dépôt de la loi, de 2,6%, on constate, en janvier 2006, un dédoublement de ce taux qui vient de passer à 5,2%.

En parallèle, la situation du chômage dans la Grande Région est dramatique à tel point que le nombre de personnes au chômage dans nos pays avoisinants est trois fois plus important que le nombre d'emplois intérieurs au Luxembourg. Aussi le Luxembourg intervient-il à l'apurement du chômage dans la Grande Région en offrant des emplois à quelque 120.000 frontaliers.

L'impact de ces phénomènes sur le marché de l'emploi luxembourgeois est énorme. La situation économique dans la Grande Région constitue notamment une chance de recrutement pour les entreprises luxembourgeoises qui peuvent recourir à une abondance de main-d'oeuvre qualifiée et mobile mais rend particulièrement difficile voire même impossible l'intégration de personnes résidentes à faible niveau de qualification respectivement très éloignées du marché de l'emploi.

Les restructurations auxquelles doit faire face l'économie luxembourgeoise depuis le début de l'année 2006 ne viennent qu'aggraver cette situation de fait, en raison notamment aussi de la réduction d'emplois dans la production industrielle ne nécessitant aucune, respectivement peu de qualification professionnelle de base. Les effets de la mondialisation pèsent lourdement sur la politique de recrutement des entreprises luxembourgeoises, alors qu'elles se trouvent dans le carcan très serré d'une nécessité de productivité croissante et de meilleure qualité, phénomènes qui risquent de faire oublier aux entreprises leur responsabilité sociale évidente envers la société dans laquelle elles évoluent.

Ceci a pour conséquence une montée inévitable du chômage des peu respectivement pas qualifiés et surtout du taux de chômage incompressible des résidents.

### 2. Les réformes législatives

Vient s'y ajouter un changement des mentalités au niveau du traitement des personnes à capacité de travail réduite respectivement des travailleurs handicapés. Si avant 2002, les principales mesures visaient avant tout le cantonnement de ces catégories de travailleurs dans des régimes passifs, l'heure est actuellement à l'activation, notamment sur l'arrière-fond des politiques communautaires relatives à une augmentation sensible des taux d'emploi de différentes catégories de travailleurs face aux changements démographiques inévitables auxquels l'Europe doit faire face à l'avenir.

Les données relatives aux caractéristiques du marché du travail de 2002 qui étaient à la base de la rédaction du projet 5144 viennent donc de changer radicalement, notamment en raison de la mise en vigueur de la loi modifiée du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle et de la loi du 12 septembre 2003 relative au revenu des personnes handicapées.

En plus, dans sa déclaration gouvernementale du 4 août 2004, le Gouvernement est conscient que dans la logique d'un cofinancement par le biais du Fonds pour l'emploi, l'objectif premier des initiatives sociales en faveur de l'emploi est la prise en charge de personnes éloignées du marché du travail, et notamment de chômeurs de longue durée.

### 3. L'avis du Conseil d'Etat

Les principaux reproches formulés par le Conseil dans son avis du 15 novembre 2005 concernaient la lourdeur administrative, notamment en raison de la mise en place d'un comité de suivi tripartite des demandeurs d'emploi concernés, et la création d'un nouvel instrument juridique pour favoriser l'insertion de demandeurs d'emploi dans la vie active.

Le Conseil d'Etat s'est par ailleurs opposé formellement à quatre dispositions du texte dont deux concernaient des articles qui ont été supprimés. Les deux autres passages ont été reformulés sur base des propositions contenues dans l'avis.

### 4. La réorientation du projet

#### 4.1. *Les activités d'insertion et de réinsertion: une étape transitoire*

Sur l'arrière-fond du taux de chômage incompressible au Luxembourg, le Gouvernement réservera à l'avenir le cofinancement d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles au sens du projet strictement et exclusivement au secteur privé (à l'exclusion du secteur associatif) et au secteur public. Le Gouvernement est foncièrement persuadé que les entreprises luxembourgeoises sont, dans le contexte d'une responsabilité sociale ciblée sur les demandeurs d'emploi au Luxembourg, mieux outillées et plus compétentes pour réaliser une réelle transition entre chômage et (ré)intégration sur le marché du travail. Elles sont en effet les seules à avoir les moyens de créer réellement de l'emploi net à la fin d'une mesure active en faveur de l'emploi en offrant un contrat de droit commun au bénéficiaire de la mesure.

Rien n'empêche cependant que certaines associations sans but lucratif pourraient continuer à s'occuper via des fonds en provenance de la section spéciale du Fonds pour l'emploi de formations spécifiques de très courte durée (- 3 mois au maximum p. ex.) qui tendraient à améliorer surtout les compétences sociales des personnes bénéficiaires d'une mesure active en faveur de l'emploi en entreprise. Des activités de suivi socioprofessionnel sur le lieu du travail des demandeurs d'emploi en mesure seraient aussi imaginables par les mêmes a.s.b.l., pour autant qu'il y ait un réel besoin de la part des entreprises participantes.

Le Gouvernement reconnaît en outre que la création d'une base légale pour les initiatives sociales en faveur de l'emploi, en vue de les pérenniser, risque de porter sérieusement atteinte aux objectifs voulus que sont ceux d'une intégration respectivement d'une réintégration à long terme dans le marché du travail des demandeurs d'emploi éprouvant des difficultés particulières face à celui-ci. En effet, la mise en place de structures intermédiaires entre les demandeurs d'emploi assignés par l'Administration de l'emploi et les entreprises a donné lieu à des situations malencontreuses dans le passé où les différents acteurs intervenants n'ont cessé de se reprocher soit une concurrence déloyale, soit une absence de volonté d'intégration de la population dont il s'agit.

Viennent s'y ajouter les affirmations répétées des milieux patronaux au Luxembourg que la résorption du chômage de catégories éloignées du marché du travail ne rentrait pas dans les missions fonctionnelles des entreprises. Ce constat à lui seul annihile tout espoir d'obligation de résultat de la part des initiatives sociales en faveur de l'emploi dans leur fonction actuelle de „go-between“ entre l'Administration de l'emploi et les entreprises potentielles.

Sans vouloir changer quoi que ce soit à la philosophie inhérente au projet de loi 5144 qu'est celle d'une activation aussi précoce que possible des chômeurs indemnisés ou non indemnisés, les présents amendements ne proposent plus d'ajouter un nouvel instrument à l'éventail des mesures en faveur de l'emploi déjà existantes mais d'obliger les employeurs actifs en matière d'insertion et de réinsertion à recourir aux instruments existants, à savoir le contrat d'auxiliaire temporaire, le stage d'insertion et le stage de réinsertion professionnelle. Dans ces structures par définition transitoires, la conclusion d'un contrat de travail de droit commun ne bercerait les demandeurs d'emploi que dans une fausse sécurité et risquerait d'aller à l'encontre de l'objectif d'activation.

#### 4.2. *Les activités socio-économiques: une étape définitive*

Les associations sans but lucratif, qui font actuellement fonction de structures intermédiaires entre l'Administration de l'emploi et les entreprises, quant à elles, reçoivent comme but exclusif d'organiser



les structures définitives à l'attention des demandeurs d'emploi identifiés par l'Administration de l'emploi comme faisant partie du taux de chômage incompressible et ceci notamment sur base du point 34 de l'article 2, paragraphe (1) de la loi modifiée du 30 juin 1976 du Fonds pour l'emploi qui prévoit que:

*„le Fonds pour l'emploi peut contribuer à la prise en charge des dépenses liées à l'exploitation des possibilités offertes par la création d'emplois à l'échelon local, dans l'économie sociale et dans les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par le marché notamment dans les domaines de la rénovation urbaine, de l'environnement, de l'exploitation touristique, de l'encadrement de jeunes et de l'aide familiale de proximité.“*

Le but recherché est de réserver ces activités à des personnes considérées par l'Administration de l'emploi comme extrêmement éloignées du marché du travail. La philosophie de base est comparable à celle des ateliers protégés, qui sont des véritables unités économiques de production de biens ou de services. Les structures définitives auront donc comme vocation exclusive de mettre les demandeurs d'emploi, assignés par l'Administration de l'emploi dans le contexte exclusif d'un contrat de droit commun, à même d'exercer de manière définitive une profession salariée dans des conditions adaptées à leurs capacités.

### **4.3. L'exécution de la loi**

Le Gouvernement, tout en suivant les acteurs du terrain et le Conseil d'Etat dans son analyse d'une nécessaire simplification administrative, a décidé d'abolir le comité de suivi initialement prévu et de conférer le suivi de la loi à l'Administration de l'emploi.

L'Administration de l'emploi assurera une prospection continue du marché de l'emploi pour dénicher les employeurs du secteur privé et public dans le contexte de l'organisation des mesures actives en faveur de l'emploi. Elle assurera la gestion des offres reçues, analysera les tâches prescrites et les postes à pourvoir. Elle assurera aussi un suivi des demandeurs participant au programme d'intégration. Un rôle important sera joué par le service d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (SAPDE) de l'Administration de l'Emploi notamment aussi dans le contexte des problèmes éventuels de terrain survenus au niveau du plan d'intégration des demandeurs d'emploi en entreprise.

Le SAPDE quant à lui convoquera dès le 7<sup>e</sup> mois d'inscription les demandeurs d'emploi visés par la présente loi. Il entamera une élaboration d'un diagnostic de l'insertion professionnelle, et/ou un bilan de compétences, et/ou un bilan d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi en question et se prononcera par rapport au programme d'intégration dans le contexte d'une activation par une mise au travail dans les structures définitives visées par le projet de loi.

Des réunions de suivi régulières auront comme but entre autres d'assurer le suivi des divers programmes d'intégration des demandeurs d'emploi, soit en structure de transition sur le marché libre du travail, soit en structure définitive.

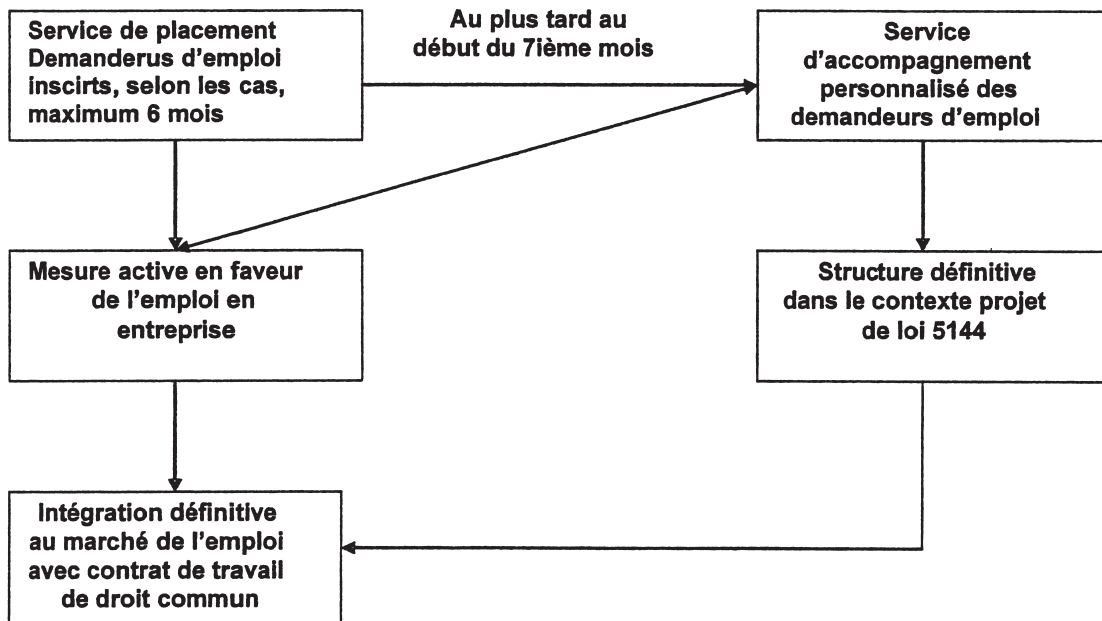
Les missions conférées au Comité permanent de l'Emploi dans le cadre du projet initial deviennent superfétatoires sur l'arrière-fond de la réorientation générale du projet et ont partant été abolies.

Les changements radicaux apportés au texte initial ont comme conséquence une diminution de la période transitoire de 10 à 3 ans.

Le Gouvernement retire aussi son amendement relatif aux marchés publics, alors que de fait il est devenu sans objet en raison notamment de l'abolition des structures de transition dans le cadre du projet de loi amendé. Or, l'amendement visait justement ces structures.

Les marchés éventuels à conclure entre les structures définitives instaurées par la présente loi et l'Etat pourront désormais se dérouler dans le contexte de la procédure normale définie par la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures. En effet, ces structures fonctionnent sous le statut de société commerciale et ne se distinguent que de par leur objectif hautement humain et social des autres sociétés commerciales concurrentes.

*Schéma documentant la mise en oeuvre du projet de loi amendé au niveau du fonctionnement de l'ADEM*



\*

## TEXTE DES AMENDEMENTS

### *Amendement 1er*

L'intitulé du projet de loi est modifié comme suit:

*„Projet de loi contribuant au rétablissement du plein emploi“*

### *Amendement 2*

L'article 1er du projet de loi est modifié comme suit:

**„Art. 1er.– *Objet***

La présente loi régit l'intervention de l'Etat dans l'organisation et le financement d'initiatives prises par les employeurs en matière de lutte contre le chômage *incompressible*.“

### *Amendement 3*

L'article 2 du projet de loi est modifié et complété comme suit:

1. Le point (a) prend la teneur suivante:

„(a) „activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles“: activités d'un employeur ayant comme finalité *de préparer* l'intégration ou la réintégration sur le marché du travail *de personnes éprouvant des difficultés particulières pour trouver un emploi indépendamment de l'évolution conjoncturelle*;“

2. Le point (b) prend la teneur suivante:

„(b) „activités *socio-économiques*“: activités d'un employeur ayant comme finalité d'offrir au bénéficiaire, dans le cadre d'un contrat de travail, un emploi et un encadrement *de nature socio-économique* tenant compte des difficultés éprouvées par le *bénéficiaire pour trouver un emploi sur le marché du travail*;“

3. Aux points (c) et (d), les termes „activité de mise au travail“ sont remplacés par les termes „activité socio-économique“.

4. Le point (g) prend la teneur suivante:  
 „(g) *„diagnostic évolutif de l’insertion professionnelle (DEIP)“: le DEIP est un protocole scientifique qui a pour but l’évaluation objective de l’employabilité du demandeur d’emploi afin de déterminer son aptitude à suivre un programme d’intégration dans un environnement professionnel donné;“*
5. Le point (h) prend la teneur suivante:  
 „(h) *„chômage incompressible“: ensemble des demandeurs d’emploi éprouvant des difficultés particulières à trouver voire retrouver un emploi indépendamment de l’évolution conjoncturelle;“*
6. Au point (i), les termes „chômage social“ sont remplacés par les termes „*chômage incompressible*“.
7. Le point (k) prend la teneur suivante:  
 „(k) *„employeur“: toute personne physique ou morale qui prend en charge un bénéficiaire au sens de la présente loi soit dans le cadre d’une activité d’insertion ou de réinsertion professionnelles soit dans le cadre d’une activité socio-économique;“*
8. Le point (l) prend la teneur suivante:  
 „(l) *„initiative en matière de lutte contre le chômage incompressible“: terme général reprenant à la fois les activités d’insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques;“*
9. Le point (n) ancien est supprimé.
10. Le point (o) ancien devient le nouveau point (n).

#### *Amendement 4*

L’article 3 du projet de loi est modifié comme suit:

1. Au paragraphe (1), les termes „activités de mise au travail“ sont remplacés par les termes „activités socio-économiques“ et le point 3. est supprimé.
2. Le paragraphe (2) prend la teneur suivante:  
 „(2) *A titre exceptionnel, les activités d’insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques peuvent concerner des bénéficiaires non visés par le paragraphe (1) qui précède, sur base d’une décision motivée du directeur de l’Administration de l’emploi.“*
3. Les paragraphes (5) et (6) sont supprimés.

#### *Amendement 5*

Les articles 4, 5 et 6 anciens ainsi que le chapeau du chapitre II sont supprimés.

#### *Amendement 6*

Il est inséré au projet de loi un nouvel article 4 qui prend la teneur suivante:

**„Art. 4.– Mise en oeuvre**

*La mise en oeuvre et le suivi de la présente loi sont confiés à l’Administration de l’emploi.“*

#### *Amendement 7*

1. Le chapitre III ancien devient le chapitre II nouveau.
2. Les articles 7, 8, 9 et 10 anciens ainsi que les chapeaux des sections 1 et 2 sont supprimés.

#### *Amendement 8*

Il est inséré au projet de loi un nouvel article 5 qui prend la teneur suivante:

**„Art. 5.– Forme juridique de l’employeur**

*En vue de bénéficier des avantages financiers en application du chapitre IV de la présente loi, les activités d’insertion ou de réinsertion professionnelles doivent se dérouler exclusivement dans le cadre d’une société commerciale au sens de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, telle qu’elle a été modifiée respectivement dans le cadre d’une institution de droit public.“*

## Amendement 9

Il est inséré au projet de loi un nouvel article 6 qui prend la teneur suivante:

**„Art. 6.– Statut des bénéficiaires**

(1) *Au cours des activités d’insertion ou de réinsertion professionnelles, les bénéficiaires sont soit liés à l’employeur par un contrat d’auxiliaire temporaire au sens des articles 1 à 11 de la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l’emploi des jeunes soit mis à sa disposition moyennant un stage d’insertion au sens des articles 12 à 18 de la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l’emploi des jeunes respectivement un stage de réinsertion professionnelle au sens des articles 34 à 40 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d’un fonds pour l’emploi; 2. réglementation de l’octroi des indemnités de chômage complet.*

(2) *Pour les entreprises bénéficiant d’un agrément ministériel au sens de la présente loi, le remboursement, par le fonds pour l’emploi à l’employeur du secteur privé de l’indemnité versée au bénéficiaire d’un contrat d’auxiliaire temporaire, prévu à l’article 5, paragraphe (2) de la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l’emploi des jeunes est porté à cent pour cent.*

(3) *Par dérogation à l’article 5, paragraphe (4) de la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l’emploi des jeunes, le fonds pour l’emploi prend en charge cent pour cent de l’indemnité versée au bénéficiaire d’un contrat d’auxiliaire temporaire occupé par une institution de droit public.*

(4) *Pour les entreprises bénéficiant d’un agrément ministériel au sens de la présente loi et par dérogation à l’article 14, paragraphe (2) de la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l’emploi des jeunes, l’indemnité touchée par le bénéficiaire d’un stage d’insertion est prise en charge par le fonds pour l’emploi.*

(5) *Pour les entreprises bénéficiant d’un agrément ministériel au sens de la présente loi et par dérogation à l’article 37 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d’un fonds pour l’emploi; 2. réglementation de l’octroi des indemnités de chômage complet, l’indemnité touchée par le bénéficiaire d’un stage de réinsertion est prise en charge par le fonds pour l’emploi.“*

## Amendement 10

L’article 11 ancien devient l’article 7 nouveau et prend la teneur suivante:

**„Art. 7.– Etablissement d’un parcours d’insertion individuel du bénéficiaire**

*Au cours des activités d’insertion ou de réinsertion professionnelles, le bénéficiaire se voit établir, sur base du bilan de compétences, du bilan d’insertion professionnel et/ou du diagnostic évolutif de l’insertion professionnelle, un parcours d’insertion individuel élaboré en étroite concertation par les services compétents de l’Administration de l’emploi, l’employeur et le bénéficiaire, en fonction du niveau de formation et de l’occupation de ce dernier.“*

## Amendement 11

L’article 12 ancien est supprimé.

## Amendement 12

Le chapeau du chapitre IV ancien est modifié comme suit:

*„Chapitre III: Activités socio-économiques“*

## Amendement 13

L’article 13 ancien devient l’article 8 nouveau et les termes „activités de mise au travail“ y sont remplacés par les termes „activités socio-économiques“.

## Amendement 14

1. L’article 14 ancien devient l’article 9 nouveau.
2. Au paragraphe (1) de l’article 9 nouveau, les termes „activités de mise au travail“ sont remplacés par les termes „activités socio-économiques“.

3. Aux paragraphes (2) et (3) de l'article 9 nouveau, les termes „Comité de suivi“ sont remplacés par les termes „*directeur de l'Administration de l'emploi*“.

*Amendement 15*

L'article 15 ancien devient l'article 10 nouveau et prend la teneur suivante:

**„Art. 10.– Nature des activités**

*Les activités socio-économiques concernent en priorité les besoins de la société non satisfaits par le marché ordinaire du travail.“*

*Amendement 16*

1. L'article 16 ancien devient l'article 11 nouveau et prend la teneur suivante:

**„Art. 11.– Forme juridique de l'employeur**

*En vue de bénéficier des avantages financiers en application du chapitre IV de la présente loi, les activités socio-économiques doivent se dérouler, au plus tard le dernier jour de la sixième année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, exclusivement dans le cadre d'une société commerciale au sens de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, telle qu'elle a été modifiée.“*

*Amendement 17*

Le chapeau du chapitre V est modifié comme suit:

*„Chapitre IV: Dispositions administratives et financières“*

*Amendement 18*

1. L'article 17 ancien devient l'article 12 nouveau.
2. Au paragraphe (1) de l'article 12 nouveau, les termes „en matière de mise au travail“ sont remplacés par les termes „*en matière socio-économique*“.
3. Au paragraphe (3) de l'article 12 nouveau, les termes „activités de mise au travail“ sont remplacés par les termes „*activités socio-économiques*“.

*Amendement 19*

1. L'article 18 ancien devient l'article 13 nouveau.
2. Au paragraphe (1) de l'article 13 nouveau, les termes „Comité de suivi“ sont remplacés par les termes „*directeur de l'Administration de l'emploi*“.

*Amendement 20*

1. L'article 19 ancien devient l'article 14 nouveau.
2. A la fin de la première phrase de l'article 14 nouveau, le terme „notamment“ est supprimé.
3. Au point a) de l'article 14 nouveau, les termes „activités de mise au travail“ sont remplacés par les termes „*activités socio-économiques*“.

*Amendement 21*

L'article 20 ancien devient l'article 15 nouveau.

*Amendement 22*

1. L'article 21 ancien devient l'article 16 nouveau.
2. Au deuxième alinéa du paragraphe (3) de l'article 16 nouveau, les termes „Comité de suivi“ sont remplacés par les termes „*directeur de l'Administration de l'emploi*“.
3. Le paragraphe (7) de l'article 16 nouveau prend la teneur suivante:
 

*„Les décisions concernant l'octroi ou le retrait de l'agrément sont notifiées au directeur de l'Administration de l'emploi.“*
4. Le deuxième alinéa du paragraphe (8) de l'article 16 nouveau est supprimé.

*Amendement 23*

L'article 22 ancien devient l'article 17 nouveau.

*Amendement 24*

1. L'article 23 ancien devient l'article 18 nouveau.
2. Le point 7. du paragraphe (2) de l'article 18 nouveau prend la teneur suivante:  
*„7. les modalités de coopération entre les parties contractantes et le directeur de l'Administration de l'emploi.“*
3. Le point 10. du paragraphe (2) de l'article 18 nouveau est supprimé.
4. Au paragraphe (3) de l'article 18 nouveau, les termes „activités de mise au travail“ sont remplacés par les termes „*activités socio-économiques*“.

*Amendement 25*

L'article 24 ancien devient l'article 19 nouveau et prend la teneur suivante:

**„Art. 19.– Dépenses résultant d'activités d'insertion ou de réinsertion**

*(1) Outre les indemnités visées à l'article 6 de la présente loi, le fonds pour l'emploi prend en charge les frais du personnel nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement des activités d'insertion et de réinsertion professionnelles organisées par l'employeur sur la base d'un plan décrivant ses besoins en personnel et du budget prévisionnel soumis à l'avis du directeur de l'Administration de l'emploi et accordé par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.*

*(2) Les frais liés à la formation des bénéficiaires sont pris en charge en conformité avec les dispositions de la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, telle qu'elle a été modifiée.*

*(3) Les frais de fonctionnement peuvent être pris en charge sur base des stipulations de la convention.“*

*Amendement 26*

L'article 25 ancien devient l'article 20 nouveau et prend la teneur suivante:

**„Art. 20.– Dépenses résultant d'activités socio-économiques**

*(1) La participation du fonds pour l'emploi aux frais de salaire du bénéficiaire est décidée par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, sur avis du directeur de l'Administration de l'emploi. Elle peut être portée jusqu'à cent pour cent du salaire versé au bénéficiaire par l'employeur, y compris la part patronale des cotisations sociales. Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut, de sa propre initiative, sur demande motivée de l'employeur et/ou sur demande motivée du directeur de l'Administration de l'emploi, revoir sa décision semestriellement.*

*(2) Le fonds pour l'emploi prend en outre en charge les frais du personnel nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement des activités *socio-économiques* organisées par l'employeur sur la base d'un plan décrivant ses besoins en personnel et du budget prévisionnel soumis à l'avis du directeur de l'Administration de l'emploi et accordé par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.*

*(3) Les frais liés à la formation des bénéficiaires sont pris en charge en conformité avec les dispositions de la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, telle qu'elle a été modifiée.*

*(4) Les frais de fonctionnement peuvent être pris en charge sur base des stipulations de la convention.“*

*Amendement 27*

1. L'article 26 ancien devient l'article 21 nouveau.
2. Le premier paragraphe de l'article 21 nouveau prend la teneur suivante:  
*„(1) A l'exception des communes, des syndicats de communes et des établissements publics, l'employeur est tenu, sous peine de remboursement des subventions perçues, de tenir une compta-*

bilité analytique et de communiquer au ministre ayant dans ses attributions l'emploi le bilan et comptes de profits et pertes détaillés dans lesquels les amortissements nécessaires doivent avoir été faits.“

3. La dernière phrase du paragraphe (5) de l'article 21 nouveau est supprimée.

*Amendement 28*

Le chapeau du chapitre VI est supprimé.

*Amendement 29*

1. L'article 27 ancien devient l'article 22 nouveau.
2. Le paragraphe (2) de l'article 22 nouveau prend la teneur suivante:
 

*„(2) A cet effet, ce dernier peut procéder, par dérogation aux nombres limites inscrits dans la loi budgétaire pour l'exercice 2006, à l'engagement du personnel suivant:*

  - *deux rédacteurs en vue de la gestion et du suivi des agréments et des conventions prévues au chapitre V de la présente loi pour les besoins du Ministère du Travail et de l'Emploi;*
  - *quatre psychologues, quatre rédacteurs et un expéditionnaire pour les besoins de l'Administration de l'emploi.“*

*Amendement 30*

1. L'ancien chapitre VII devient le nouveau chapitre V.
2. L'article 28 ancien est supprimé.

*Amendement 31*

1. L'article 29 ancien devient l'article 23 nouveau.
2. Le paragraphe (2) de l'article 23 nouveau prend la teneur suivante:
 

*„(2) Pendant ce délai, ils bénéficient d'un agrément provisoire.“*

*Amendement 32*

1. L'article 30 ancien devient l'article 24 nouveau et dans l'intitulé, le terme „dispositions“ est remplacé par le terme „conventions“.
2. Aux paragraphes (1) et (2) de l'article 24 nouveau, les termes „Comité de suivi“ sont remplacés par les termes „directeur de l'Administration de l'emploi“.
3. Le paragraphe (3) de l'article 24 nouveau prend la teneur suivante:
 

*„(3) Les conventions en cours entre les employeurs bénéficiant d'un agrément provisoire et le ministre ayant dans ses attributions l'emploi deviennent automatiquement caduques le dernier jour de l'année de la mise en vigueur de la présente loi.“*

*Amendement 33*

Les articles 31, 32 et 33 anciens sont supprimés.

*Amendement 34*

Il est inséré au projet de loi un nouvel article 25 qui prend la teneur suivante:

**„Art. 25.– Modifications de la législation portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'emploi et portant création d'une Commission nationale de l'emploi**

*(1) L'article 2 paragraphe (2) de la loi modifiée du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'emploi et portant création d'une Commission nationale de l'emploi est complété par le point j) suivant:*

- j) assurer la mise en oeuvre et le suivi de la loi du xxx contribuant au rétablissement du plein emploi.“*

\*



## COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS

### *Amendement 1*

Afin de donner une connotation plus positive au projet de loi, et suite aux nombreuses remarques formulées à ce sujet, notamment par les différents acteurs du terrain, l'intitulé initial du projet „lutte contre le chômage social“ est abandonné et remplacé par „projet de loi contribuant au rétablissement du plein emploi“.

Cette formulation permet de faire ressortir que les activités visées par le projet constituent un élément d'une politique d'emploi d'ensemble qui se doit d'offrir également une chance d'insertion ou de réinsertion sur le marché du travail à des personnes difficiles à placer.

### *Amendement 2*

L'amendement 2 modifie l'article 1 du projet de loi.

Vu le remplacement des termes „chômage social“ dans l'intitulé du projet de loi, il a paru judicieux de les éliminer également du corps du texte. Le chômage visé par le projet de loi sera donc qualifié dans l'ensemble du texte de „chômage incompressible“.

Ce terme devrait englober les personnes visées pour lesquelles l'application des instruments „classiques“ de lutte contre le chômage n'a pas abouti au résultat escompté.

### *Amendement 3*

L'amendement 3 révisé certaines définitions contenues dans l'article 2 du projet de loi pour tenir compte notamment des observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 15 novembre 2005.

Au point (a), la notion de „marché du travail non visé par la présente loi“ a été abandonnée. Le champ d'application personnel du projet de loi englobe désormais toute personne ayant des problèmes pour retrouver un emploi, indépendamment de la situation économique. Sont donc uniquement visées les victimes du chômage structurel, ou pour reprendre la proposition du Conseil d'Etat, du chômage incompressible qui ont des difficultés particulières d'intégrer voire de réintégrer le marché du travail notamment en raison de problèmes de santé physique ou psychique, d'âge ou de manque de qualification. Souvent, ces problèmes sont même cumulatifs.

Les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle garderont par définition leur nature transitoire, donc limitée dans le temps pour les bénéficiaires.

Au point (b), est reprise la définition proposée par le Conseil d'Etat pour définir, par des termes positifs, les activités à caractère définitif (par opposition aux activités d'insertion transitoires) à l'attention de personnes nécessitant, de par leur situation personnelle, des conditions de travail et un encadrement adaptés à leurs besoins.

Aux points (c) et (d), les termes de „activités de mise au travail“ sont remplacés par les termes „activités socio-économiques“. (voir également commentaire de l'amendement 4)

Au point (g), est ajouté un nouvel instrument pour les besoins des services de l'Administration de l'emploi qui seront chargés de la mise en oeuvre des nouvelles dispositions légales. La définition du „diagnostic évolutif de l'insertion professionnelle“ n'appelle pas d'autres commentaires.

Au point (h), les termes de „chômage social“ sont remplacés par les termes de „chômage incompressible“ pour définir de manière plus positive l'ensemble des demandeurs d'emploi éprouvant des difficultés pour trouver ou retrouver un emploi, indépendamment de la situation économique.

En conséquence, la même modification est apportée au point (h).

Au point (k), la référence au contrat de mise à niveau est supprimée étant donné que les activités d'insertion et de réinsertion se déroulent exclusivement dans le cadre de mesures en faveur de l'emploi existantes. (voir également commentaire de l'amendement 9)

Au point (l) finalement, les termes de „chômage social“ sont remplacés par les termes „chômage incompressible“.

Vu l'abandon de la notion „marché du travail non subventionné par la présente loi“, l'ancien point (n) est supprimé et l'ancien point (o) devient le nouveau point (n).

*Amendement 4*

L'amendement 4 modifie l'article 3 du projet de loi.

Le premier point de l'amendement 4 tient compte de la remarque formulée par le Conseil d'Etat visant surtout à éviter une connotation négative aux activités en question et définit désormais les activités visées par les termes „activités socio-économiques“ au lieu de „activités de mise au travail“.

Etant donné que l'exécution de la loi relèvera désormais de la compétence exclusive de l'Administration de l'Emploi (ADEM), ces services seront seuls juges de l'opportunité voire de la nécessité d'assigner un demandeur d'emploi vers une initiative sociale en faveur de l'emploi.

Le champ d'application est révisé en conséquence en ne distinguant plus entre demandeurs d'emploi bénéficiaires ou non du revenu minimum garanti.

Le deuxième point de l'amendement 4 adapte le projet aux modifications commentées à d'autres endroits en remplaçant les termes „activités de mise au travail“ par les termes „activités socio-économiques“ (voir également point 1 qui précède) et en confiant le pouvoir de décision quant à d'éventuelles exceptions au champ d'application de principe défini au paragraphe (1) de l'article 3 au directeur de l'Administration de l'emploi qui doit motiver sa décision. (voir également commentaire de l'amendement 5 qui suit)

Vu l'abolition du Comité de suivi, le troisième point de l'amendement 4 supprime les paragraphes (5) et (6) de l'article 3, devenus superfétatoires du fait qu'elles concernaient des attributions du Comité de suivi.

*Amendement 5*

Vu les critiques formulées aussi bien par les acteurs du terrain que par le Conseil d'Etat notamment au regard du risque de lourdeur administrative, l'idée d'un suivi de l'exécution de la présente loi dans des enceintes tripartites, à savoir le Comité de suivi, d'une part, et le Comité permanent de l'emploi, d'autre part, a été abandonnée et l'amendement 5 a pour objet de supprimer à cette fin l'ancien chapitre II regroupant les articles 4, 5 et 6.

*Amendement 6*

En raison de l'abolition du Comité de suivi, le projet de loi initial est complété par un nouvel article 4 qui confie la mise en oeuvre et le suivi de la loi en question à l'Administration de l'emploi.

*Amendement 7*

Le point 1. de l'amendement 7 opère un simple réajustement dans la numérotation des chapitres: vu la suppression de l'ancien chapitre II, l'ancien chapitre III devient le nouveau chapitre II.

Le point 2. de l'amendement 7 a pour objet de supprimer l'ensemble des dispositions du projet de loi relatives au contrat de mise à niveau, à savoir les sections 1 et 2 respectivement les articles 7 à 10.

La philosophie initiale du texte distinguait en effet entre activités transitoires et activités définitives. Pour les activités transitoires vers le marché du travail, il était créé un nouvel instrument juridique, à savoir le contrat de mise à niveau.

Entre-temps, sur l'arrière-fond du taux de chômage incompressible au Luxembourg, le Gouvernement propose de réserver le cofinancement d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles au sens du projet strictement et exclusivement au secteur privé (à l'exclusion du secteur associatif) et au secteur public. Le Gouvernement est en effet d'avis que les entreprises sont le mieux outillées et compétentes pour réaliser une réelle transition entre chômage et (ré)intégration du marché du travail.

Au lieu d'introduire un nouvel instrument juridique, les employeurs actifs en matière d'insertion et de réinsertion auront recours aux mesures en faveur de l'emploi existantes comme le contrat d'auxiliaire temporaire, le stage d'insertion et le stage de réinsertion professionnelle. La proposition du Conseil d'Etat de recourir au contrat de travail de droit commun n'a pas été suivie étant donné que dans des structures par définition transitoires, la conclusion d'un contrat de travail ne bercerait les demandeurs d'emploi que dans une fausse sécurité et risquerait d'aller à l'encontre de l'objectif d'activation.

*Amendement 8*

Compte tenu des modifications commentées sous l'amendement 7, le projet de loi est complété par un nouvel article 5 qui précise que les activités d'insertion et de réinsertion du marché du travail visées

ne se dérouleront à l'avenir que dans les entreprises du secteur privé respectivement les institutions de droit public. Les activités transitoires effectuées notamment par le secteur associatif ne tombent donc plus sous le champ d'application de la présente loi. Les entreprises du secteur privé auront une des formes prévues par la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, à savoir société en nom collectif, société en commandite simple, société anonyme, société en commandite par actions, société coopérative ou société à responsabilité limitée.

#### *Amendement 9*

Compte tenu des modifications commentées sous les amendements 6 et 7, le projet de loi est complété par un nouvel article 6 qui règle le statut des personnes se trouvant dans une activité d'insertion ou de réinsertion au sens du projet de loi. Le paragraphe (1) de l'article 6 précise que les personnes en question seront soit bénéficiaires d'un contrat d'auxiliaire temporaire soit d'un stage d'insertion soit d'un stage de réinsertion professionnelle dans les conditions et selon les modalités introduites par la loi du 12 février 1999 concernant la mise en oeuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998.

En vue d'inciter les entreprises privées et publiques à organiser des activités d'insertion et de réinsertion au sens du présent projet et par parallèle au modèle de financement initialement prévu pour le contrat de mise à niveau, les paragraphes (2) à (5) de l'article 6 majorent le taux de participation de l'Etat aux mesures en faveur de l'emploi pour le porter à 100%.

Les indemnités versées aux bénéficiaires d'un contrat d'auxiliaire temporaire, d'un stage d'insertion ou d'un stage de réinsertion professionnelles auprès d'une entreprise détenant l'agrément ministériel au sens du présent projet seront entièrement prises en charge par le Fonds pour l'emploi (alors que les entreprises ne bénéficiant pas d'un tel agrément continueront à supporter, selon les cas, entre 15% et 60% de l'indemnité en question).

#### *Amendement 10*

L'amendement 10 renumérote l'ancien article 11 en article 7 et le modifie sur deux points: tout d'abord, il est tenu compte de la remarque formulée par le Conseil d'Etat qui propose de fusionner les deux paragraphes de l'article initial en un seul en ajoutant à la fin que le parcours d'insertion à l'attention du demandeur d'emploi doit être individualisé en ce sens qu'il doit tenir compte notamment du niveau de formation et de l'occupation professionnelle.

Ensuite, avec le diagnostic évolutif de l'insertion professionnelle, un nouvel élément défini de manière plus précise à l'article 2 du projet de loi vient compléter les instruments à disposition des services de l'ADEM pour évaluer le profil et la situation d'une personne et définir son parcours d'insertion en fonction de cette analyse.

#### *Amendement 11*

L'amendement 11 a comme unique objet d'abolir l'ancien article. Cet article, qui définissait la nature des activités d'insertion et de réinsertion professionnelles, est devenu superfétatoire dans la mesure où l'article 5 nouveau du projet limite ces activités aux entreprises privées ayant une forme commerciale et aux institutions publiques. Tout risque de concurrence déloyale est partant éliminé.

#### *Amendement 12*

L'amendement 12 opère un simple réajustement dans la numérotation des chapitres: vu la suppression de l'ancien chapitre II, l'ancien chapitre IV devient le nouveau chapitre III. L'intitulé tient compte de l'amendement 4 et remplace les termes „activités de mise au travail“ par les termes „activités socio-économiques“.

#### *Amendement 13*

Cet amendement tient également compte de l'amendement 4 et remplace les termes „activités de mise au travail“ par les termes „activités socio-économiques“.

En même temps, il renumérote l'article 13 ancien en article 8 nouveau.

#### *Amendement 14*

Le point 1 de l'amendement 14 renumérote l'article 14 ancien en article 9 nouveau.

Le point 2 de l'amendement tient compte de l'amendement 4 et remplace les termes „activités de mise au travail“ par les termes „activités socio-économiques“ pour les raisons y développées.

Finalement, le point 3. de l'amendement 14 tient compte de l'abolition du Comité de suivi par l'amendement 5 et opère un transfert d'attributions du comité vers le directeur de l'ADEM.

#### *Amendement 15*

L'amendement 15 renumérote l'ancien article 15 en article 10 et le modifie sur trois points: d'abord, il est tenu compte de l'amendement 4 en remplaçant les termes „activités de mise au travail“ par les termes „activités socio-économiques“.

Ensuite, comme suite aux remarques formulées aussi bien par le Conseil d'Etat que par certaines chambres professionnelles, l'article ne parle plus de „marché du travail non visé par la présente loi“ mais simplement de „marché ordinaire du travail“.

Finalement, l'amendement supprime le paragraphe (2) étant donné que, suite à l'amendement 5, le Comité permanent de l'emploi n'a plus d'attribution en matière d'exécution des dispositions prévues par le projet de loi.

#### *Amendement 16*

L'amendement 16 renumérote l'ancien article 16 en article 11 et en modifie le contenu à trois égards: d'abord, il est tenu compte de l'amendement 4 en remplaçant les termes „activités de mise au travail“ par les termes „activités socio-économiques“.

Ensuite, il est tenu compte de la renumérotation des chapitres dans la mesure où l'ancien chapitre V devient le chapitre IV nouveau.

Finalement, le délai de transition de 6 ans accordé aux employeurs en vue d'adopter une forme commerciale sera fonction de l'entrée en vigueur des présentes dispositions légales en non pas du démarrage de leurs activités, ceci dans un esprit d'égalité de traitement entre les employeurs exerçant déjà des activités tombant sous le champ d'application du présent projet et les autres.

#### *Amendement 17*

L'amendement 17 opère un simple réajustement dans la numérotation des chapitres: vu la suppression de l'ancien chapitre II, l'ancien chapitre V devient le nouveau chapitre IV qui réglemente désormais, comme suite à la proposition du Conseil d'Etat, à côté des dispositions financières, également les dispositions administratives. L'intitulé est complété en conséquence.

#### *Amendement 18*

L'amendement 18 renumérote l'ancien article 17 en article 12 et en modifie le contenu pour tenir compte de l'amendement 4 et remplacer, aux paragraphes (1) et (3), les termes „en matière de mise au travail“ par les termes „en matière socio-économique“ respectivement les termes „activités de mise au travail“ par les termes „activités socio-économiques“.

#### *Amendement 19*

L'amendement 19 renumérote l'ancien article 18 en article 13 et en modifie le contenu pour tenir compte des amendements 5 et 6 qui rendent nécessaire un transfert des attributions du Comité de suivi initialement prévu vers le directeur de l'ADEM.

#### *Amendement 20*

Le premier point de l'amendement 20 renumérote l'ancien article 19 en article 14.

Suite à la demande formulée par le Conseil d'Etat sous peine d'opposition formelle, le deuxième point de l'amendement supprime le terme de „notamment“, ceci afin d'exclure tout risque d'arbitraire et dans le respect de la liberté de commerce.

Finalement, le troisième point de l'amendement 20 tient compte de l'amendement 4 et remplace au point a) de l'article 14 les termes „activités de mise au travail“ par les termes „activités socio-économiques“.

#### *Amendement 21*

L'amendement 21 opère une renumérotation de l'ancien article 20 en article 15.

*Amendement 22*

Le premier point de l'amendement 22 renumérote l'ancien article 21 en article 16.

Les points 2. et 3. de l'amendement 22 sont la suite logique des amendements 5 et 6 qui rendent nécessaire un transfert des attributions initialement prévues pour le Comité de suivi respectivement pour le Comité permanent de l'emploi vers le directeur de l'ADEM.

Le point 4 de l'amendement supprime le deuxième alinéa du paragraphe (8) de l'article 16 qui est sans objet, suite à l'abolition, par le troisième point de l'amendement 4, des paragraphes de référence (5) et (6) de l'article 3 ancien.

*Amendement 23*

L'amendement 23 opère une renumérotation de l'ancien article 22 en article 17.

*Amendement 24*

Le point 1. de l'amendement 24 opère une renumérotation de l'ancien article 23 en article 18.

Le point 2. est une suite logique des amendements 5 et 6 qui rendent nécessaire un transfert des attributions initialement prévues pour le Comité de suivi respectivement pour le Comité permanent de l'emploi vers le directeur de l'ADEM.

Le point 3. supprime le point 10. du paragraphe (2) de l'article 18 devenu sans objet vu l'abolition, par l'amendement 11 de l'article 12 du projet initial.

Le point 4. de l'amendement 24 tient compte de l'amendement 4 et remplace au paragraphe (3) de l'article 18 les termes „activités de mise au travail“ par les termes „activités socio-économiques“.

*Amendement 25*

L'amendement 25 renumérote l'ancien article 24 en article 19 et le modifie pour tenir compte des amendements 9 (indemnités versées aux bénéficiaires de mesures d'insertion ou de réinsertion) respectivement des amendements 5 et 6 (transfert d'attributions initialement prévues pour le Comité de suivi vers le directeur de l'ADEM).

*Amendement 26*

L'amendement 26 renumérote l'ancien article 25 en article 20 et le modifie pour tenir compte des amendements 4 (remplacement des termes „activités de mise au travail“ par les termes „activités socio-économiques“) respectivement des amendements 5 et 6 (transfert d'attributions initialement prévues pour le Comité de suivi vers le directeur de l'ADEM).

En plus, vu l'abolition du Comité de suivi, le pouvoir de décision quant à la participation aux frais de salaires des bénéficiaires d'activités socio-économiques est transféré au Ministre ayant l'emploi dans ses attributions, en sa qualité de gestionnaire du Fonds pour l'emploi. Il prend ses décisions après avoir demandé le directeur de l'ADEM en son avis.

*Amendement 27*

Le point 1. de l'amendement 27 opère une renumérotation de l'ancien article 26 en article 21.

Pour tenir compte de la remarque formulée par le Conseil d'Etat à cet égard, le point 2. de l'amendement 27 enlève l'inventaire contenant l'indication des valeurs mobilières et immobilières de la liste de documents à communiquer au Ministère du Travail et de l'Emploi dans le cadre de l'exécution de la convention de coopération.

Le point 3. de l'amendement 27 supprime la dernière phrase de l'article devenue superfétatoire du fait de l'abolition du Comité de suivi.

*Amendement 28*

Vu l'intégration des dispositions administratives dans le nouveau chapitre IV, l'amendement 28 supprime l'intitulé de l'ancien Chapitre VI.

*Amendement 29*

Le premier point de l'amendement 29 renumérote l'ancien article 27 en article 22.

Le point 2. modifie le paragraphe (2) de l'article concernant les besoins en personnel à deux niveaux: d'une part, le nombre d'agents prévus pour les besoins du Ministère du Travail et de l'Emploi est réduit à deux étant donné que la gestion des dossiers et la préparation et le suivi des réunions du Comité de suivi sont devenues superfétatoires.

D'autre part, un certain nombre de postes ont été ajoutés pour les besoins de l'Administration de l'emploi qui sera désormais seule compétente, sauf en ce qui concerne le volet financier, pour assurer la mise en oeuvre et le suivi des nouvelles dispositions légales.

#### *Amendement 30*

L'amendement 30 tient tout d'abord compte de la renumérotation des chapitres dans la mesure où l'ancien chapitre VII devient le chapitre V nouveau.

Il supprime ensuite l'ancien article 28 du projet. Après nouvelle analyse des dispositions en question, suite notamment aux remarques formulées par le Conseil d'Etat, l'article devient en effet superfétatoire étant donné que les employeurs ont de fait à leur disposition, sur base de l'article 11, une période de transition de six ans pour adopter une forme commerciale.

#### *Amendement 31*

Le premier point de l'amendement 31 renumérote l'ancien article 29 en article 23.

En vue de tenir compte des remarques formulées par le Conseil d'Etat, sous peine d'opposition formelle, à cet égard, le deuxième point de l'amendement 31 élimine du paragraphe (1) de l'article 23 tout élément qui pourrait laisser sous-entendre un éventuel pouvoir discrétionnaire du ministre compétent et se contente de prévoir que pendant le délai de transition de deux ans, prévu au paragraphe (1) de l'article 23, l'employeur peut bénéficier d'un agrément provisoire.

#### *Amendement 32*

Le point 1 de l'amendement 32 renumérote l'ancien article 30 en article 24 et modifie l'intitulé, en suivant la proposition du Conseil d'Etat en „conventions en cours“.

Le point 2. tient compte des amendements 5 et 6 qui rendent nécessaire un transfert d'attributions initialement prévues pour le Comité de suivi vers le directeur de l'ADEM.

Le point 3. de l'amendement 32 fixe le moment où les conventions de collaboration actuellement en cours avec le Ministère du Travail et de l'Emploi deviennent caduques au dernier jour de l'année au cours de laquelle entrent en vigueur les nouvelles dispositions légales, ceci dans un souci de cohérence financière et comptable étant donné que ces matières suivent les années civiles.

#### *Amendement 33*

L'amendement 33 a pour objet de supprimer les anciens articles 31 à 33.

L'ancien article 31 prévoyait une exception à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures. Suite à la limitation du champ d'application du projet de loi aux seules entreprises du secteur privé ayant une forme commerciale respectivement aux institutions de droit public (pour les activités transitoires) et suite à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'Etat, cet amendement est supprimé.

L'ancien article 32 créait une nouvelle base légale pour la prise en charge des frais résultant de l'exécution des nouvelles dispositions légales. Or, pour les raisons développées à l'exposé des motifs, les changements de la philosophie du texte rendent désormais possible un financement des activités sur base du point 34 de l'article 2, paragraphe (1) de la loi modifiée du 30 juin 1976 du Fonds pour l'emploi qui prévoit que:

*„le Fonds pour l'emploi peut contribuer à la prise en charge des dépenses liées à l'exploitation des possibilités offertes par la création d'emplois à l'échelon local, dans l'économie sociale et dans les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par le marché notamment dans les domaines de la rénovation urbaine, de l'environnement, de l'exploitation touristique, de l'encadrement de jeunes et de l'aide familiale de proximité.“*

De l'avis du Conseil d'Etat, l'ancien article 33 relatif à l'entrée en vigueur de la loi est superfétatoire vu qu'il ne faisait que reprendre les dispositions de droit commun.



*Amendement 34*

L'amendement 34 ajoute un nouvel article 25 au projet de loi pour tenir compte de l'amendement 6 qui confie la mise en oeuvre et le suivi des dispositions légales créées à l'ADEM. Afin de tenir formellement compte de ces nouvelles attributions, la loi organique de l'ADEM est adaptée en conséquence.

*Annexe:* Version coordonnée du projet de loi

\*

## TEXTE COORDONNE

### Chapitre I: Dispositions générales

#### Art. 1er.– Objet

La présente loi régit l'intervention de l'Etat dans l'organisation et le financement d'initiatives prises par les employeurs en matière de lutte contre le chômage *incompressible*.

#### Art. 2.– Définitions

Aux fins de la présente loi, on entend par

- (a) „activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles“: activités d'un employeur ayant comme finalité *de préparer* l'intégration ou la réintégration sur le marché du travail *de personnes éprouvant des difficultés particulières pour trouver un emploi indépendamment de l'évolution conjoncturelle*;
- (b) „activités *socio-économiques*“: activités d'un employeur ayant comme finalité d'offrir au bénéficiaire, dans le cadre d'un contrat de travail, un emploi et un encadrement *de nature socio-économique* tenant compte des difficultés éprouvées par *le bénéficiaire pour trouver un emploi sur le marché du travail*;
- (c) „agrément“: autorisation du ministre ayant l'emploi dans ses attributions d'exercer une activité d'insertion ou de réinsertion professionnelle ou une activité *socio-économique*;
- (d) „bénéficiaire“: le demandeur d'emploi, sans emploi, sans distinction d'âge, qui remplit les conditions prévues par l'article 3, paragraphe (1) de la présente loi et qui participe soit à une activité d'insertion ou de réinsertion professionnelle soit à une activité socio-économique;
- (e) „bilan de compétence“: le bilan de compétence permet d'analyser les compétences professionnelles et personnelles, les aptitudes et les motivations du demandeur d'emploi et de définir un projet professionnel et le cas échéant un projet de formation;
- (f) „bilan d'insertion professionnelle (BIP)“: le BIP est un outil de travail en groupe qui agit sur le processus d'insertion professionnelle du demandeur d'emploi par une triple action:
  - acquisition d'une meilleure connaissance du fonctionnement du marché de l'emploi et de la vie en entreprise;
  - prise en compte de son positionnement personnel et professionnel par rapport aux exigences du marché du travail;
  - élaboration d'un projet professionnel réaliste et d'action, adapté aux conditions du marché du travail;
- (g) „*diagnostic évolutif de l'insertion professionnelle (DEIP)*“: *le DEIP est un protocole scientifique qui a pour but l'évaluation objective de l'employabilité du demandeur d'emploi afin de déterminer son aptitude à suivre un programme d'intégration dans un environnement professionnel donné*;
- (h) „chômage *incompressible*“: ensemble des demandeurs d'emploi éprouvant des difficultés particulières à trouver, voire retrouver un emploi indépendamment de l'évolution conjoncturelle;
- (i) „convention de coopération“: convention conclue entre le ministre ayant l'emploi dans ses attributions et l'employeur relative aux conditions et modalités du soutien financier par l'Etat d'initiatives prises en matière de lutte contre le chômage *incompressible*;



- (j) „demandeur d’emploi“: personne sans emploi, disponible pour le marché du travail, à la recherche d’un emploi approprié, non affectée à une mesure pour l’emploi, indemnisée ou non indemnisée et ayant respecté les obligations de suivi de l’Administration de l’emploi;
- (k) „employeur“: *toute personne physique ou morale qui prend en charge un bénéficiaire au sens de la présente loi soit dans le cadre d’une activité d’insertion ou de réinsertion professionnelles soit dans le cadre d’une activité socio-économique;*
- (l) „initiative prise en matière de lutte contre le chômage *incompressible*“: terme général reprenant à la fois les activités d’insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités *socio-économiques*;
- (m) „mesure active en faveur de l’emploi“:
- le contrat d’auxiliaire temporaire, conformément au chapitre 1 de la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l’emploi des jeunes;
  - le stage d’insertion, conformément au chapitre 2 de la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l’emploi des jeunes;
  - le stage de réinsertion, conformément à l’article 34 de la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d’un fonds pour l’emploi; 2. réglementation de l’octroi des indemnités de chômage complet, telle qu’elle a été modifiée;
  - le pool des assistants, conformément à l’article VII, paragraphe (1) de la loi du 31 juillet 1995 relative à l’emploi et à la formation professionnelle, telle que modifiée;
  - les mises au travail de chômeurs indemnisés, conformément à l’article 33, paragraphes (2) et (3) de la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d’un fonds pour l’emploi; 2. réglementation de l’octroi des indemnités de chômage complet, telle qu’elle a été modifiée;
  - les formations, séminaires ou toute autre mesure assignée par les services compétents de l’Administration de l’emploi;
- (n) „parcours d’insertion individuel“: le parcours d’insertion individuel précise pour chaque demandeur d’emploi, où la situation l’exige, les actions à déployer et qui sont destinées à soutenir, lancer ou relancer le processus d’insertion professionnelle du demandeur d’emploi.

### **Art. 3.– Champ d’application**

(1) Les activités d’insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités *socio-économiques* doivent exclusivement concerner des bénéficiaires, qui

1. soit ne sont pas engagés dans les liens d’un contrat de travail ou d’apprentissage, respectivement ne suivent pas de mesure active en faveur de l’emploi au plus tard après six mois d’inscription à l’Administration de l’emploi;
2. soit ne sont pas engagés dans les liens d’un contrat de travail ou d’apprentissage le premier jour ouvrable suivant la fin d’une mesure active en faveur de l’emploi.

(2) A titre exceptionnel, les activités d’insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités *socio-économiques* peuvent concerner des bénéficiaires non visés par le paragraphe (1) qui précède, *sur base d’une décision motivée du directeur de l’Administration de l’emploi.*

(3) Les formations, séminaires ou toute autre mesure assignée par les services compétents de l’Administration de l’emploi ne sont pas prises en compte pour l’application du point 2. du paragraphe (1) qui précède.

(4) La participation à temps partiel à une mesure active en faveur de l’emploi n’empêche pas l’application de la présente loi pour la quote-part du temps restant, dans le respect toutefois des limites fixées en matière de durée de travail par la loi modifiée du 9 décembre 1970 portant réduction et réglementation de la durée du travail des ouvriers occupés dans les secteurs public et privé de l’économie respectivement de la loi modifiée du 7 juin 1937 ayant pour objet la réforme de la loi du 31 octobre 1919 portant règlement légal du louage de service des employés privés.

### **Art. 4.– Mise en oeuvre**

*La mise en oeuvre et le suivi de la présente loi sont confiés à l’Administration de l’emploi.*

## Chapitre II: Activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles

### Art. 5.– *Forme juridique de l'employeur*

En vue de bénéficier des avantages financiers en application du chapitre IV de la présente loi, les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles doivent se dérouler exclusivement dans le cadre d'une société commerciale au sens de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, telle qu'elle a été modifiée, respectivement dans le cadre d'une institution de droit public.

### Art. 6.– *Statut des bénéficiaires*

(1) Au cours des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles, les bénéficiaires sont soit liés à l'employeur par un contrat d'auxiliaire temporaire au sens des articles 1 à 11 de la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes soit mis à sa disposition moyennant un stage d'insertion au sens des articles 12 à 18 de la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes respectivement un stage de réinsertion professionnelle au sens des articles 34 à 40 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet.

(2) Pour les entreprises bénéficiant d'un agrément ministériel au sens de la présente loi, le remboursement, par le fonds pour l'emploi à l'employeur du secteur privé de l'indemnité versée au bénéficiaire d'un contrat d'auxiliaire temporaire, prévu à l'article 5, paragraphe (2) de la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes est porté à cent pour cent.

(3) Par dérogation à l'article 5, paragraphe (4) de la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes, le fonds pour l'emploi prend en charge cent pour cent de l'indemnité versée au bénéficiaire d'un contrat d'auxiliaire temporaire occupé par une institution de droit public.

(4) Pour les entreprises bénéficiant d'un agrément ministériel au sens de la présente loi et par dérogation à l'article 14, paragraphe (2) de la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes, l'indemnité touchée par le bénéficiaire d'un stage d'insertion est prise en charge par le fonds pour l'emploi.

(5) Pour les entreprises bénéficiant d'un agrément ministériel au sens de la présente loi et par dérogation à l'article 37 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, l'indemnité touchée par le bénéficiaire d'un stage de réinsertion est prise en charge par le fonds pour l'emploi.

### Art. 7.– *Etablissement d'un parcours d'insertion individuel du bénéficiaire*

Au cours des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles, le bénéficiaire se voit établir, sur base du bilan de compétences, du bilan d'insertion professionnel et/ou du diagnostic évolutif de l'insertion professionnelle, un parcours d'insertion individuel élaboré en étroite concertation par les services compétents de l'Administration de l'emploi, l'employeur et le bénéficiaire, *en fonction du niveau de formation et de l'occupation de ce dernier.*

## Chapitre III: Activités socio-économiques

### Section 1: Régime juridique applicable

#### Art. 8.– *Application du droit commun*

Les activités *socio-économiques* sont soumises à l'ensemble des dispositions légales, réglementaires et conventionnelles de droit commun du travail, et notamment à la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, telle qu'elle a été modifiée.

#### Art. 9.– *Obligations de l'employeur*

(1) Dans le cadre des activités *socio-économiques*, le bénéficiaire reçoit, sur base de son parcours d'insertion individuel, un emploi correspondant à son profil.

(2) Copie de toute résiliation du contrat de travail du bénéficiaire doit être adressée par l'employeur au *directeur de l'Administration de l'emploi* sous peine de remboursement intégral des sommes perçues sur base de l'article 20, paragraphe (1) de la présente loi.

(3) L'employeur est tenu en outre d'informer par écrit le *directeur de l'Administration de l'emploi* de la résiliation du contrat de travail par le bénéficiaire, respectivement de la venue à échéance du contrat de travail à durée déterminée, sous peine de remboursement intégral des sommes perçues sur base de l'article 20, paragraphe (1) de la présente loi.

## Section 2: Déroulement des activités

### **Art. 10.– Nature des activités**

Les activités *socio-économiques* concernent en priorité les besoins *de la société* non satisfaits par le marché *ordinaire* du travail.

### **Art. 11.– Forme juridique de l'employeur**

En vue de bénéficier des avantages financiers en application du chapitre IV de la présente loi, les activités *socio-économiques* doivent se dérouler, au plus tard le dernier jour de la sixième année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, exclusivement dans le cadre d'une société commerciale au sens de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, telle qu'elle a été modifiée.

## Chapitre IV: Dispositions *administratives et financières*

### **Art. 12.– Conditions du soutien financier de l'Etat**

(1) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut subventionner, à charge des crédits en provenance du fonds pour l'emploi, les activités de tout employeur en matière d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement en matière *socio-économique* de personnes définies à l'article 3 de la présente loi.

(2) Cette subvention est subordonnée à l'obtention d'un agrément ministériel ainsi qu'à la conclusion d'une convention de coopération.

(3) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut accorder, sur base d'une demande écrite motivée de l'employeur, des avances trimestrielles à l'employeur pour le financement des activités de réinsertion professionnelles et les activités *socio-économiques*.

## Section 1: L'agrément ministériel

**Art. 13.–** (1) Sans préjudice du respect d'autres dispositions légales applicables, aucun employeur ne peut prétendre au bénéfice de la présente loi s'il n'est pas en possession d'un agrément écrit du ministre ayant dans ses attributions l'emploi attribué sur avis du *directeur de l'Administration de l'emploi*.

(2) L'agrément doit être demandé pour tout ou partie des activités de l'employeur.

### **Art. 14.– Conditions d'obtention de l'agrément**

Pour obtenir l'agrément, l'employeur doit:

- a) remplir les conditions d'honorabilité dans le chef des membres des organes dirigeants de la personne morale responsables de la gestion des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et des *activités socio-économiques* dans le chef du personnel dirigeant;
- b) ne pas avoir été mis en état de faillite, de concordat préventif de faillite ou de déconfiture;
- c) avoir répondu à l'ensemble des exigences légales en matière de législation sur les sociétés et associations;
- d) suffire, s'il y a lieu, aux obligations de la loi du 9 mai 1990 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes telle que modifiée;

e) garantir que les activités agréées soient accessibles aux bénéficiaires indépendamment de toutes considérations d'ordre idéologique, philosophique ou religieux et que le bénéficiaire ait droit à la protection de sa vie privée et au respect de ses convictions idéologiques, philosophiques et religieuses.

**Art. 15.– Demande en obtention de l'agrément**

(1) L'honorabilité professionnelle des personnes visées à l'article 14 point a) de la présente loi est appréciée par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

(2) Les communes, syndicats de communes et établissements publics sont supposés remplir d'office les conditions d'honorabilité.

(3) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut prendre à cet effet les avis de l'Inspection du travail, de l'Administration de l'emploi ainsi que d'autres experts en la matière.

**Art. 16.– Octroi, refus ou retrait de l'agrément**

(1) L'agrément peut être limité dans le temps. La durée de validité de l'agrément ne peut être inférieure à un an.

(2) La demande de prorogation doit parvenir par lettre recommandée avec accusé de réception au ministre ayant dans ses attributions l'emploi au plus tard trois mois avant l'échéance du terme.

(3) L'agrément est refusé ou retiré si les conditions légales ou réglementaires applicables ne sont pas ou plus remplies.

La décision de refus ou de retrait dûment motivée est prise par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, sur avis du *directeur de l'Administration de l'emploi* et notifiée par voie de lettre recommandée avec accusé de réception à l'employeur.

(4) Toutefois, le retrait de l'agrément ne peut intervenir qu'après une mise en demeure, par voie de lettre recommandée avec accusé de réception, du ministre ayant dans ses attributions l'emploi invitant l'employeur à se conformer, dans un délai allant, selon les circonstances, de huit jours à trois mois, aux conditions légales et réglementaires applicables.

(5) L'agrément expire de plein droit en cas de faillite ou de dissolution de la société respectivement de dissolution de l'association.

(6) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, peut, sans préjudice des pouvoirs reconnus aux officiers et agents de police judiciaire et de la police grand-ducale, vérifier sur place et sur pièces le respect des dispositions du présent chapitre.

(7) *Les décisions concernant l'octroi ou le retrait de l'agrément sont notifiées au directeur de l'Administration de l'emploi.*

(8) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi tient une liste des employeurs ayant reçu l'agrément ministériel.

**Art. 17.– Changement des conditions d'obtention**

(1) Sans préjudice des paragraphes (2) et (3) du présent article, l'employeur est tenu de fournir sans délai au ministre ayant dans ses attributions l'emploi, toute information relative à un éventuel changement des conditions définies à l'article 14 de la présente loi, et sur base desquelles l'agrément a été accordé.

(2) En cas de remplacement d'un ou de plusieurs membres des organes dirigeants et/ou du personnel dirigeant, les documents prévus à l'article 14 de la présente loi doivent parvenir, dans un délai de trois mois qui suivent la survenance du remplacement, au ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

(3) Toute autre modification des conditions définies à l'article 14 de la présente loi, sur la base desquelles l'agrément a été accordé, est sujette à un nouvel agrément, à demander dans le délai fixé au paragraphe (2) du présent article.

(4) L'ensemble des informations reprises aux paragraphes (1) à (3) du présent article sont à fournir par voie de lettre recommandée avec accusé de réception à la poste.

(5) L'octroi ou le refus de cet agrément intervient dans les mêmes formes et conditions que celles prévues à l'article 16 de la présente loi.

#### Section 2: La convention de coopération

##### **Art. 18.– Contenu de la convention de coopération**

(1) Afin de permettre à l'employeur, qui détient un agrément, de prétendre au bénéfice des dispositions du chapitre IV de la présente loi, le ministre ayant dans ses attributions l'emploi a le pouvoir discrétionnaire de conclure avec lui une convention de coopération, appelée ci-après „convention“.

(2) La convention détermine notamment:

1. les prestations à fournir par l'employeur à l'égard des bénéficiaires;
2. la participation financière maximale du fonds pour l'emploi;
3. les modalités de gestion des dossiers, afin de permettre un suivi et une évaluation socioprofessionnels qualitatifs des bénéficiaires;
4. les modalités de gestion financière à observer par l'employeur et notamment la forme et le contenu des décomptes à présenter;
5. les modalités de prise en charge et d'éligibilité des frais par le fonds pour l'emploi;
6. les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'Etat en relation avec les obligations du bénéficiaire;
7. les modalités de coopération entre les parties contractantes *et le directeur de l'Administration de l'emploi*;
8. les informations relatives à sa durée;
9. les formes et délais relatifs à sa résiliation.

(3) Les responsabilités en matière de gestion des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et des activités *socio-économiques* incombent exclusivement à l'employeur.

(4) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi met à disposition des employeurs un guide administratif et financier prévoyant les modalités d'exécution des points 2. à 6. du paragraphe (2) du présent article.

#### Section 3: Dépenses éligibles

##### **Art. 19.– Dépenses résultant d'activités d'insertion ou de réinsertion**

(1) *Outre les indemnités visées à l'article 6 de la présente loi, le fonds pour l'emploi prend en charge les frais du personnel nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement des activités d'insertion et de réinsertion professionnelles organisées par l'employeur sur la base d'un plan décrivant ses besoins en personnel et du budget prévisionnel soumis à l'avis du directeur de l'Administration de l'emploi et accordé par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.*

(2) *Les frais liés à la formation des bénéficiaires sont pris en charge en conformité avec les dispositions de la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, telle qu'elle a été modifiée.*

(3) *Les frais de fonctionnement peuvent être pris en charge sur base des stipulations de la convention.*

##### **Art. 20.– Dépenses résultant d'activités socio-économiques**

(1) La participation du fonds pour l'emploi aux frais de salaire du bénéficiaire est décidée par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, sur avis du directeur de l'Administration de l'emploi. Elle peut être portée jusqu'à cent pour cent du salaire versé au bénéficiaire par l'employeur, y compris la part patronale des cotisations sociales. Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut, de sa

propre initiative, sur demande motivée de l'employeur *et/ou sur demande motivée du directeur de l'Administration de l'emploi*, revoir sa décision semestriellement.

(2) Le fonds pour l'emploi prend en outre en charge les frais du personnel nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement des activités *socio-économiques* organisées par l'employeur sur la base d'un plan décrivant ses besoins en personnel et du budget prévisionnel soumis à *l'avis du directeur de l'Administration de l'emploi* et accordé par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

(3) Les frais liés à la formation des bénéficiaires sont pris en charge en conformité avec les dispositions de la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, telle qu'elle a été modifiée.

(4) Les frais de fonctionnement peuvent être pris en charge sur base des stipulations de la convention.

#### Section 4: Modalités du soutien financier

##### **Art. 21.– Exigences comptables**

(1) A l'exception des communes, des syndicats de communes et des établissements publics, l'employeur est tenu, sous peine de remboursement des subventions perçues, de tenir une comptabilité analytique et de communiquer au ministre ayant dans ses attributions l'emploi le bilan et comptes de profits et pertes détaillés dans lesquels les amortissements nécessaires doivent avoir été faits.

(2) A l'exception des communes, des syndicats de communes et des établissements publics, l'employeur est tenu de communiquer les documents repris au paragraphe qui précède chaque année dans les trois mois de la clôture de l'exercice. Sans préjudice de l'application des dispositions de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, les comptes annuels doivent avoir fait, au préalable, l'objet d'un contrôle par un ou plusieurs réviseurs d'entreprises recrutés parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises.

(3) En vue de bénéficier du remboursement des frais encourus, l'employeur est tenu de présenter un décompte trimestriel au ministre ayant dans ses attributions l'emploi. La forme et le contenu du décompte sont déterminés par la convention.

(4) Les communes, syndicats de communes et établissements publics sont tenus de présenter chaque année dans les trois mois de la clôture de l'exercice un décompte annuel dont la forme et le contenu sont déterminés par la convention.

(5) L'employeur présentera en outre annuellement et au plus tard pour le 15 mai de l'exercice courant, le budget prévisionnel pour l'exercice suivant au ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

##### **Art. 22.– Nombre et structure du personnel du Ministère du Travail et de l'Emploi**

(1) L'exécution de la présente loi est confiée au ministre ayant l'emploi dans ses attributions.

(2) *A cet effet, ce dernier peut procéder, par dérogation aux nombres limites inscrits dans la loi budgétaire pour l'exercice 2006, à l'engagement du personnel suivant:*

- *deux rédacteurs en vue de la gestion et du suivi des agréments et des conventions prévues au chapitre V de la présente loi pour les besoins du Ministère du Travail et de l'Emploi;*
- *quatre psychologues, quatre rédacteurs et un expéditionnaire pour les besoins du Directeur de l'Administration de l'emploi.*

#### **Chapitre V: Dispositions transitoires et finales**

##### **Art. 23.– Agrément ministériel**

(1) Les employeurs, qui exercent leur activité depuis plus de trois ans et qui ne remplissent pas à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi les conditions pour obtenir l'agrément, disposent d'un délai ne pouvant pas excéder *trois* ans pour se conformer aux dispositions en question.

(2) *Pendant ce délai ils bénéficient d'un agrément provisoire.*

**Art. 24.– Conventions en cours**

(1) Les stages, contrats d'auxiliaire temporaire ou contrats de travail à durée déterminée conclus avec un employeur bénéficiant d'un agrément provisoire courent jusqu'au terme fixé lors de leur conclusion respective. Tout renouvellement est soumis à l'accord préalable du *directeur de l'Administration de l'emploi* dans les formes et délais prévus par la présente loi.

(2) Les contrats à durée indéterminée conclus avec un employeur bénéficiant d'un agrément provisoire sont soumis à validation du ministre ayant dans ses attributions l'emploi sur proposition du *directeur de l'Administration de l'emploi* pour l'application des dispositions du Chapitre IV de la présente loi.

(3) *Les conventions en cours entre les employeurs bénéficiant d'un agrément provisoire et le ministre ayant dans ses attributions l'emploi deviennent automatiquement caduques le dernier jour de l'année de la mise en vigueur de la présente loi.*

**Art. 25.– Modifications de la législation portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'emploi et portant création d'une Commission nationale de l'emploi**

(1) *L'article 2 paragraphe (2) de la loi modifiée du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'emploi et portant création d'une Commission nationale de l'emploi est complété par le point j) suivant:*

„j) *assurer la mise en oeuvre et le suivi de la loi du xxx contribuant au rétablissement du plein emploi.*“



5144/11

N° 5144<sup>11</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

**PROJET DE LOI**

relative à la lutte contre le chômage social

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES**

(28.9.2006)

Par lettre du 9 juin 2006, Réf. FB/MF/vb, Monsieur François Biltgen, ministre du Travail et de l'Emploi, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

1. Ce projet a pour objet d'amender pour la deuxième fois le projet de loi No 5144 relatif à la lutte contre le chômage social.

Suivant l'exposé des motifs, le projet tient compte:

- „des changements récents importants sur le marché du travail;
  - des considérations des avis du Conseil d'Etat et des Chambres professionnelles par rapport au projet de loi 5144;
  - de la volonté du Gouvernement et des acteurs du terrain de réduire les charges administratives supplémentaires prévues dans le texte initial;
  - de la déclaration gouvernementale de 2004,
- alors que le texte a été amendé de façon à en faire une loi pour le rétablissement du plein emploi et que les grandes orientations du projet, dont notamment celle d'une activation précoce, n'ont pas été changées.“

\*

**I. REMARQUES PRELIMINAIRES****I.1. Le projet initial: „une première étape dans les discussions autour de l'économie solidaire“**

2. Rappelons que le projet de loi initial avait pour but la création d'un cadre légal et financier pour les diverses mesures de lutte contre le chômage existant (de fait) essentiellement au niveau des initiatives sociales, tout en assurant un traitement égal aux entreprises privées et au secteur associatif.

Ce faisant le projet prévoyait la mise en place des modalités d'exécution du point 34 de l'article 2 paragraphe 1 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création du fonds pour l'emploi, 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet.

Cette disposition légale permet en effet la prise en charge par le fonds pour l'emploi de dépenses liées à l'exploitation des possibilités offertes par la création d'emplois à l'échelon local, dans l'économie sociale et dans les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par le marché, notamment dans les domaines de la rénovation urbaine, de l'environnement, de l'exploitation touristique, de l'encadrement des jeunes et de l'aide familiale de proximité.

De nombreuses initiatives issues pour l'essentiel du secteur associatif ayant depuis été financées par ce biais, il s'agissait de régler et d'uniformiser les modalités pratiques de déroulement et de financement de ces activités.

3. Le texte initial proposait d'agir sur deux niveaux:

- mesures de transition de l'inactivité professionnelle vers l'activité professionnelle par des activités d'insertion et de réinsertion de personnes concernées avec comme but de les insérer sur le marché du travail ordinaire
- mesures de mise au travail en pourvoyant les personnes concernées d'un emploi via un contrat de travail à durée déterminée (CDD) ou un contrat de travail à durée indéterminée (CDI) essentiellement dans des domaines qui ne sont pas (encore) couverts par le marché du travail ordinaire.

Si les mesures de transition vers le marché du travail devaient reposer sur des formes sociétales associatives ou commerciales, les structures définitives regroupant les activités de mise au travail, devaient à long terme reposer sur des formes sociétales prioritairement commerciales.

4. Suivant l'exposé des motifs du projet initial, celui-ci était à considérer comme „*le premier maillon dans un débat sociétal d'ordre plus philosophique qu'il s'agira de mener au Luxembourg sur les sujets de l'économie sociale et de l'économie solidaire*“.

Aussi dans le premier texte, le législateur fournissait-il une définition de ces notions d'économie sociale et solidaire:

*„La doctrine définit l'économie sociale comme les groupements de personnes et non de capitaux jouant un rôle économique et créant du lien social: les coopératives de toute nature (de salariés, d'usagers, d'entreprises), les mutuelles (d'assurance ou de prévoyance), et les associations.*

*L'économie solidaire est une forme émergente de l'économie sociale, surtout axée vers les initiatives de développement local, de réinsertion et de lutte contre l'exclusion.“*

5. Dans l'Accord de coalition de la déclaration gouvernementale de 2004 il est écrit que:

*„Le Gouvernement est conscient que dans la logique d'un cofinancement par le biais du Fonds pour l'emploi, l'objectif premier en est la prise en charge de personnes éloignées du marché du travail, et notamment de chômeurs de longue durée.*

*Le projet de loi No 5144 relatif à la lutte contre le chômage social dont l'intitulé sera amendé de façon à en faire une loi pour le rétablissement du plein-emploi, sera finalisé en tenant compte des réflexions des acteurs du secteur, notamment en matière de charges administratives supplémentaires, sans pour autant toucher aux orientations générales du projet, à savoir*

- donner une base légale définitive et complète aux organismes gérant des initiatives sociales en faveur de l'emploi
- garantir une efficacité sociale et une transparence financière de ces initiatives
- assurer, dans ce cadre, l'accès limité et conditionné aux marchés publics tout en évitant toute forme de concurrence déloyale.

*Economie sociale/solidaire*

*Le Gouvernement est conscient que la réglementation des initiatives sociales pour l'emploi ne saura à elle seule répondre aux aspirations importantes du secteur associatif oeuvrant dans le cadre de l'économie solidaire. A cette fin il s'engage à mener une large concertation sur le rôle de l'économie solidaire comme troisième pilier de l'économie et la mise en place d'un cadre légal nécessaire à son développement.“*

6. En 2004 le Gouvernement s'est donc engagé à poursuivre la voie de l'économie solidaire.

## **I.2. Le projet de loi dans sa nouvelle version: un changement de philosophie dans la lutte pour le rétablissement du plein emploi**

7. Alors que le texte initial permet aussi au secteur associatif de bénéficier du cofinancement des activités d'insertion et de réinsertion, les amendements prévoient de réserver le bénéfice de ce cofinancement aux activités qui se déroulent exclusivement dans le cadre d'une société commerciale au sens de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, telle qu'elle a été modifiée, respectivement dans le cadre d'une institution de droit public.

**La CEP•L se demande si cela signifie que:**

- une clinique non publique, mais appartenant à une fondation, qui dispose d'un service de nettoyage, restauration ou blanchisserie, ne peut pas employer des personnes bénéficiaires de ce projet de loi,
- une crèche commerciale entre dans le champ d'application de ce texte, mais pas une crèche d'entreprise revêtant la forme d'une Asbl ou une crèche d'un établissement public hospitalier,
- une école privée, qui n'a pas la forme commerciale, ne tombe pas sous cette future loi.

Il est clair que les associations sans but lucratif (ASBL) se voient ainsi d'office exclues du premier pilier.

Suivant l'exposé des motifs, le Gouvernement est d'avis que les entreprises commerciales sont mieux outillées et plus compétentes pour réaliser une réelle transition entre chômage et (ré)intégration sur le marché du travail.

**8. Le revirement que l'on peut ainsi constater est important: le premier projet était destiné à quasiment entériner un état de fait et faisait du secteur associatif un instrument de la politique de l'emploi du pays.**

De ce fait, en 2003, il était légitime pour le législateur d'écrire que le projet constituait „un premier maillon“ d'une sorte d'économie solidaire ou sociale, le secteur associatif ayant, suivant toutes les définitions avancées par différents auteurs<sup>1</sup>, leur place dans un tel système économique.

Qu'en est-il alors de la nouvelle orientation du projet, étant donné que le secteur associatif sera seulement partenaire des activités de mise au travail (rebaptisées en activités socio-économiques) et cela uniquement pour une phase transitoire de six ans?

Et qu'en est-il des engagements pris en 2004 par le Gouvernement?

**9. Au-delà de cette problématique, la nouvelle orientation du texte soulève quelques autres interrogations.**

**10. Toutes les mesures visées par le projet de loi devront à terme se dérouler dans des structures commerciales.**

Or, il est permis de douter qu'une entreprise commerciale, même avec la meilleure volonté du monde, sera à même d'assurer l'encadrement nécessaire de toutes les personnes visées par le projet de loi.

En effet, le public ciblé par le présent projet est assez hétérogène, alors qu'il regroupe des chômeurs atteints de difficultés plus ou moins importantes. Ainsi le panel de bénéficiaires se compose-t-il de demandeurs d'emploi „plaçables“ à plus ou moins long terme et d'autres qui le sont moins, voire pas du tout pour lesquels d'autres alternatives plus adaptées sont nécessaires.

Une entreprise commerciale aura-t-elle les moyens et le temps d'organiser une mesure d'insertion ou de réinsertion de manière à permettre réellement au bénéficiaire de (ré)accéder au marché du travail?

Sera-t-elle intéressée à englober l'aspect socio-économique dans ses activités et à faire travailler une personne qui est en mal d'identification avec le marché du travail ordinaire, même si cet engagement est financé par la collectivité?

Et si elle s'engage dans cette voie, ne sera-t-elle pas tentée de sélectionner, voire de garder, les plus performants et productifs parmi les bénéficiaires de ces mesures?

Le cas échéant, que se passera-t-il avec la personne embauchée via contrat de travail à durée indéterminée dans le cadre d'une activité socio-économique lorsque le Ministère décidera de cesser les aides financières accordées? Assistera-t-on alors à la création d'un véritable emploi (prise en charge du salarié par l'employeur) ou le salarié concerné redeviendra-t-il chômeur? La cohésion sociale sera-t-elle alors garantie?

**Bref, n'oublions pas que suivant la loi, la société commerciale a pour objet de faire des actes de commerce!**

<sup>1</sup> Thierry Jeantet, Economie sociale, La solidarité au défi de l'efficacité, La documentation française  
Jean-Louis Laville, Newsletter No 1 Institut européen d'économie solidaire

Si la CEP•L est évidemment favorable à toute initiative responsabilisant socialement les employeurs, toujours est-il qu'elle se permet de douter de l'efficacité du système tel qu'envisagé ici par le législateur.

La CEP•L craint que certains demandeurs d'emploi soient laissés pour compte.

11. N'est-il en outre pas dommage d'anéantir l'expérience à ce jour acquise par les entités du secteur associatif qui de plus font preuve d'efficacité en matière d'insertion et de réinsertion et même d'activité socio-économique?

Et qu'en sera-t-il de la viabilité des associations qui, désireuses de maintenir leurs activités après l'entrée en vigueur des dispositions ici projetées, seront tenues, tôt ou tard, d'adopter la forme commerciale? Seront-elles viables, faute d'expérience dans le domaine purement commercial ou la faillite est-elle programmée d'avance? Quel sera alors le service rendu à leurs salariés?

12. En outre, le projet de loi dans sa nouvelle teneur n'assure plus un traitement égalitaire entre entreprises commerciales et secteur associatif, du fait de l'exclusion de ce dernier. Or, ce traitement égalitaire était un des souhaits majeurs des auteurs du premier texte.

12bis. La CEP•L se permet pour finir de soulever la question de la conformité du projet de loi au droit européen, notamment avec l'article 87 du traité CE, question qui menace à terme la viabilité des mesures proposées.

Celui-ci interdit comme étant incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

La CEP•L regrette à cet égard que l'exposé des motifs du projet ne contienne aucun renvoi, ni aucune justification argumentée vis-à-vis de la législation européenne.

\*

## II. ANALYSE ET COMMENTAIRE DU PROJET DE LOI AMENDE

### II.1. Intitulé du projet de loi

13. Le projet de loi initial déposé en mai 2003 s'intitulait „projet de loi relatif à la lutte contre le chômage social“.

Les amendements rebaptisent le projet de loi en „projet de loi contribuant au rétablissement du plein emploi“.

Les termes „chômage social“ ont également été éliminés du corps du texte.

Le chômage visé par le projet de loi sera donc qualifié dans l'ensemble du texte de „chômage incompressible“.

Ce terme devrait englober les personnes visées pour lesquelles l'application des instruments „classiques“ de lutte contre le chômage n'a pas abouti au résultat escompté.

14. Les auteurs du projet indiquent que le terme de „chômage incompressible“ sera dorénavant utilisé en lieu et place de „chômage social“, que la CEP•L avait d'ailleurs considéré comme quelque peu négatif dans son premier avis.

Si elle approuve la disparition de la terminologie précédemment employée parce qu'elle était donc dotée d'une connotation négative et marginalisait davantage la population ciblée par le projet de loi, la CEP•L donne tout de même à considérer que la notion de chômage incompressible comprise comme „chômage social“ reste quelque peu équivoque et, peut-être, antinomique avec la volonté des auteurs du projet.

La définition arrêtée laisse entendre que l'on cherche à réduire le chômage des personnes difficiles à placer, qui ne peuvent trouver un emploi même au bénéfice d'une embellie conjoncturelle.

Si l'on accepte de considérer cette catégorie de chômeurs comme „chômage incompressible“, elle n'est toutefois pas la seule catégorie couverte par cette notion. En effet, le chômage incompressible recouvre habituellement, voire prioritairement, un chômage frictionnel, purement de transition, correspondant au délai de changement *volontaire* d'employeurs, c'est-à-dire un chômage d'une nature telle qu'aucune intervention ne puisse faire diminuer le taux observé.

Or, le „chômage social“ visé par le présent projet n'est pas de transition puisqu'il concerne largement des personnes „déphasées“ peu ou pas qualifiées et relève de la sorte de problèmes, que l'on pourrait qualifier de structures.

En outre, l'action des autorités publiques en matière d'emploi ou de chômage ne doit-elle pas généralement contribuer à réduire le taux de chômage? C'est bien l'intention du législateur au travers du cadre législatif sous avis, qui devrait jouer sur ces structures et permettre à ces personnes en difficulté sur le marché du travail de s'équiper pour y refaire surface, occuper un emploi et le maintenir; cette action devrait donc avoir un effet positif sur le taux de chômage et donc permettre de le compresser.

N'est-il dès lors pas un peu contradictoire de considérer cette catégorie de chômage comme incompressible? C'est pourquoi, il paraît opportun à la CEP•L de reconsidérer de nouveau ce concept et de trouver un terme plus approprié pour désigner l'objet de la lutte engagée par le présent projet.

La CEP•L propose de reprendre la terminologie employée dans l'accord de coalition de la déclaration gouvernementale de 2004 et donc de viser comme objectif, „la prise en charge de personnes éloignées du marché du travail, et notamment de chômeurs de longue durée“.

## II.2. Les deux types de mesures mises en oeuvre

15. Le projet initial différenciait deux types de mesures:

- les „activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle: activités d'un employeur ayant comme finalité l'intégration ou la réintégration sur le marché du travail, non visé par la présente loi, du bénéficiaire d'un contrat de mise à niveau;
- et les activités de mise au travail: activités d'un employeur ayant comme finalité d'offrir au bénéficiaire, dans le cadre d'un contrat de travail, un emploi et un encadrement tenant compte des difficultés éprouvées par lui pour intégrer le marché du travail non visé par la présente loi“.

16. Les amendements modifient les définitions de ces deux types de mesures en ce sens:

- „activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle“: activités d'un employeur ayant comme finalité *de préparer* l'intégration ou la réintégration sur le marché du travail *de personnes éprouvant des difficultés particulières pour trouver un emploi indépendamment de l'évolution conjoncturelle*;
- „activités socio-économiques“: activités d'un employeur ayant comme finalité d'offrir au bénéficiaire, dans le cadre d'un contrat de travail, un emploi et un encadrement *de nature socio-économique* tenant compte des difficultés éprouvées par *le bénéficiaire pour trouver un emploi sur le marché du travail“*.

Ainsi la notion de „marché du travail non visé par la présente loi“ a-t-elle été abandonnée, de même que l'expression estimée trop négative „mesures de mise au travail“.

**17. La CEP•L approuve la suppression de cette référence qui pouvait laisser croire à l'existence d'un véritable marché „secondaire“ du travail.**

**18. Le champ d'application personnel du projet de loi englobe désormais toute personne ayant des problèmes pour retrouver un emploi, indépendamment de la situation économique.**

Sont donc visées les victimes du chômage structurel ou incompressible, qui ont des difficultés particulières d'intégrer voire de réintégrer le marché du travail notamment en raison de problèmes de santé physique ou psychique, d'âge ou de manque de qualification. Souvent, ces problèmes sont même cumulatifs.

### II.3. Le champ d'application

19. Dans le projet initial, étaient visés les individus, qui

- „1. soit ne sont pas engagés dans les liens d'un contrat de travail ou d'apprentissage, respectivement ne suivent pas de mesure active en faveur de l'emploi **au plus tard après six mois** d'inscription à l'Administration de l'emploi;
- 2. soit ne sont pas engagés dans les liens d'un contrat de travail ou d'apprentissage le premier jour ouvrable suivant la fin d'une mesure active en faveur de l'emploi;
- 3. soit qui sont liés par un contrat d'insertion prévu à l'article 8 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti et proposés par le Service national d'action sociale.“

Le point 3 a été supprimé par les amendements objet de cette analyse (cf infra, paragraphe 20).

**La relecture de ce projet de loi a toutefois permis à la CEP•L de remarquer que l'utilisation au point 1 de l'expression „au plus tard après six mois“ est porteuse de quelques ambiguïtés.**

Ce d'autant plus que selon l'exposé des motifs du projet initial, (page 7), „*la philosophie de base est en effet une activation dans les plus brefs délais des demandeurs d'emploi sans emploi (en l'occurrence après un délai d'inscription de 6 mois à l'Administration de l'emploi) afin de ne pas les enliser dans la passivité, voire même de les empêcher de dévier vers la pauvreté.*

(page 25) *La mise en oeuvre des dispositions relatives au plan d'action national en faveur de l'emploi pour 1998 au niveau de l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle prévoyait entre autres comme objectif que les jeunes inscrits au chômage depuis trois mois (au lieu de six mois prévus dans les lignes directrices européennes) feront l'objet d'une mesure en vue de leur intégration ou réintégration dans la vie professionnelle. Les mêmes mesures sont applicables aux chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent une période d'inscription de six mois (au lieu de 12 mois dans les lignes directrices).*

*La loi du 12 février 1999 concernant la mise en oeuvre du plan national d'action en faveur de l'emploi 1998 donne une réponse à la notion de demandeur d'emploi jeune en fixant la limite d'âge à 30 ans accomplis.*

*En se basant sur les dispositions ci-dessus, la présente loi vise à abolir les différences d'âge établies par les différentes législations respectivement définitions et se veut d'activer dans le cadre d'une des structures prévues par la présente loi l'ensemble des demandeurs d'emploi endéans une période maximale d'inscription à l'Administration de l'emploi de six mois, période qui est considérée comme période d'inactivation maximale raisonnablement supportable par un demandeur d'emploi.*

*A l'état actuel de la législation et des procédures, les demandeurs d'emploi jeunes et adultes bénéficiaires d'une mesure en faveur de l'emploi ne disposent pas a priori de bilan d'insertion professionnel ni de bilan de compétences. Il s'agit cependant de prendre en charge plus spécifiquement cette population du moment qu'elle est inscrite auprès de l'Administration de l'emploi au plus tard à l'échéance définie par la présente loi. Ainsi le Comité de suivi instauré par l'article 6 de la présente loi peut-il demander l'établissement de ces bilans pour les bénéficiaires de la présente loi.*

*Les stipulations du point 1. visent avant tout à assurer une prééminence à l'ensemble des dispositifs en place auprès de l'Administration de l'emploi visant une activation de demandeurs d'emploi, avant d'appliquer les dispositions de la présente loi à leur égard. De ce fait, les dispositions de la présente loi sont tout à fait subsidiaires à tous les autres dispositifs en place au stade actuel et ne visent qu'exclusivement les demandeurs d'emploi pour lesquels il n'a pas été possible de trouver un emploi sur le marché du travail endéans les délais définis à l'article 3 paragraphe (1) point 1.“*

**Au vu de ces développements, il semble que l'ADEM doive attendre l'expiration du délai d'inscription au chômage de 6 mois avant de proposer une mesure issue du présent projet.**

**Tandis que selon la rédaction de l'article 3 paragraphe (1) point 1, ce délai de 6 mois apparaît comme un délai maximal.**

**La CEP•L demande donc que le point 1 de l'article 3 paragraphe (1) soit reformulé de façon à clarifier cette question de délai.**

20. Le présent projet modifie le champ d'application de la loi: les personnes bénéficiaires du revenu minimum garanti (RMG) ne sont plus automatiquement considérées comme bénéficiaires des dispositions de la future loi.



21. Selon les auteurs des présents amendements, l'exécution de la future loi étant confiée exclusivement à l'Administration de l'emploi (ADEM), ces services doivent être seuls juges de l'opportunité, voire de la nécessité, d'assigner un demandeur d'emploi bénéficiaire du RMG vers une initiative sociale en faveur de l'emploi.

La CEP•L se demande si l'ADEM aura tous les éléments pour se livrer à une juste appréciation de ces dossiers, alors qu'elle ne disposera plus de l'appui du Service National d'Action Sociale (SNAS), le comité de suivi étant supprimé.

#### II.4. Organes de coordination

22. Rappelons que le projet de loi initial faisait reposer son exécution sur deux organismes spécifiques:

- le comité permanent de l'emploi constituant l'organe politique de concertation entre les partenaires sociaux, définissant les grandes lignes directrices d'orientation et de définition des instruments et mesures de lutte contre le chômage social et
- le comité de suivi, organe du terrain auquel incombe la mission générale d'accompagnement, d'encadrement et d'exécution des décisions en matière de lutte contre le chômage social.

Les amendements excluent dorénavant ces deux organes et confient la mise en oeuvre ainsi que le suivi de la présente loi à l'ADEM.

23. La CEP•L salue la volonté du gouvernement de réduire la lourdeur et les charges administratives supplémentaires que le texte initial semblait engendrer.

Ce d'autant plus qu'en 2003 dans son avis, la CEP•L avait mis en exergue la lourdeur administrative due à l'intervention de ce comité de suivi, en tant qu'organe centralisateur, chargé de l'ensemble des tâches et missions d'encadrement du système nouvellement mis en place et qui aurait donc été confronté à une multitude de procédures, faisant ainsi obstacle au bon déroulement du système.

De ce fait, la Chambre des employés privés, en phase avec la plupart des entités du terrain, avait proposé une approche fondée sur l'intervention classique de l'Administration de l'Emploi en coordination avec les responsables des cellules professionnelles d'éducation/d'encadrement existant au niveau des différentes institutions impliquées dans le processus.

Néanmoins faut-il s'assurer que l'ADEM soit dotée des ressources humaines et matérielles adaptées pour être en mesure d'assurer cette mission, à l'instar de ce qui a été réalisé pour le reclassement des personnes à capacité réduite.

24. Les amendements modifient les besoins en personnel à deux niveaux: d'une part, le nombre d'agents prévus pour les besoins du Ministère du Travail et de l'Emploi (4 rédacteurs) est réduit à deux étant donné que la gestion des dossiers et la préparation et le suivi des réunions du Comité de suivi sont devenus superfétatoires.

D'autre part, un certain nombre de postes – quatre psychologues, quatre rédacteurs et un expéditionnaire – ont été ajoutés pour les besoins de l'Administration de l'emploi qui sera désormais seule compétente, sauf en ce qui concerne le volet financier, pour assurer la mise en oeuvre et le suivi des nouvelles dispositions légales.

25. La CEP•L salue cet accroissement des effectifs, mais juge nécessaire que les psychologues à recruter soient titulaires d'une spécialisation en matière de psychologie du travail.

#### II.5. Activités d'insertion et de réinsertion: activités transitoires vers le marché du travail

##### II.5.1 *Suppression du contrat de mise à niveau et remplacement par les mesures existantes*

26. Le projet initial avait créé un nouvel instrument juridique, à savoir le contrat de mise à niveau.

27. Les présents amendements y renoncent et obligent les employeurs actifs en matière d'insertion et de réinsertion à recourir aux mesures en faveur de l'emploi existantes, soit le contrat d'auxiliaire

temporaire, le stage d'insertion et le stage de réinsertion professionnelle dans les conditions et selon les modalités introduites par la loi du 12 février 1999 concernant la mise en oeuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998.

**28. La CEP•L se réjouit de l'abandon de ce nouveau type de contrat, qui, comme elle l'avait soulevé dans son premier avis, était trop exorbitant par rapport au droit commun et risquait d'accroître la précarité des personnes bénéficiaires des mesures transitoires en faveur de l'emploi.**

**29. Une remarque importante s'impose néanmoins: les mesures existantes – contrat d'auxiliaire temporaire, le stage d'insertion professionnelle – faisaient l'objet du projet de loi No 5501<sup>2</sup> comme constituant son 4<sup>ème</sup> volet. Ce projet de loi vient finalement d'être voté, mais sans ce 4<sup>ème</sup> volet.**

Celui-ci fait à ce jour partie du projet de loi No 5611 promouvant le maintien dans l'emploi.

Le régime de ces mesures sera donc à court ou moyen terme modifié.

Or, l'efficacité du mécanisme proposé relatif aux mesures d'insertion et de réinsertion proposé dans le présent projet, dépend largement des dispositions proposées dans le projet No 5611.

Ces deux problématiques auraient partant dû faire l'objet d'un seul et même projet.

La CEP•L est en outre d'avis que le fait de proposer dans un même projet de loi un cadre légal pour les mesures d'insertion et de réinsertion d'un côté, et les activités socio-économiques d'un autre côté, ne se justifie pas. Ce sont en effet deux problématiques sociales différentes dans la mesure où deux catégories différentes de demandeurs d'emploi sont visées.

Du fait de ce mélange opéré par le législateur, le volet „activités socio-économiques“ est noyé dans l'ensemble, alors qu'il est d'une importance primordiale quand il s'agit de remédier à la situation des personnes éprouvant des difficultés d'insertion sociale et partant d'insertion dans la vie active.

**La CEP•L demande par conséquent au législateur d'intégrer le volet „mesures d'insertion et de réinsertion“ dans le projet de loi No 5611 concernant le maintien dans l'emploi et de consacrer le présent projet exclusivement à la problématique „activités socio-économiques“.**

#### *II.5.2. Augmentation de la participation financière étatique*

30. En vue d'inciter les entreprises privées et publiques à organiser des activités d'insertion et de réinsertion au sens du présent projet et parallèlement au modèle de financement initialement prévu pour le contrat de mise à niveau, le taux de participation de l'Etat aux mesures en faveur de l'emploi est majoré pour le porter à 100%.

Les indemnités versées aux bénéficiaires d'un contrat d'auxiliaire temporaire, d'un stage d'insertion ou d'un stage de réinsertion professionnelles auprès d'une entreprise détenant l'agrément ministériel au sens du présent projet ou auprès d'une institution de droit public seront entièrement prises en charge par le Fonds pour l'emploi (alors que les entreprises ne bénéficiant pas d'un tel agrément continueront à supporter, selon les cas, entre 15% et 60% de l'indemnité en question).

Outre les indemnités précitées, le fonds pour l'emploi prend en charge les frais du personnel nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement des activités d'insertion et de réinsertion professionnelles organisées par l'employeur sur la base d'un plan décrivant ses besoins en personnel et du budget prévisionnel soumis à l'avis du directeur de l'Administration de l'emploi et accordé par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

De même, les frais liés à la formation des bénéficiaires et les frais de fonctionnement peuvent également être pris en charge.

**31. Actuellement l'Etat participe, en ce qui concerne le secteur privé, à hauteur de 50% au financement des contrats d'auxiliaire temporaire, stage d'insertion ou de réinsertion professionnelles.**

<sup>2</sup> Projet de loi modifiant 1. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 2. la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs; 3. la loi modifiée du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi; 4. la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes

Le projet sous avis prévoit une participation accrue de l'Etat afin d'inciter davantage les entreprises à recourir à ces mesures en faveur de l'emploi.

La CEP•L met en garde contre le risque qu'une entreprise employant une personne par le biais d'une des mesures introduites par la loi du 12 février 1999, une fois le terme de cette mesure arrivée, ne lui propose pas un contrat de travail ou d'apprentissage, mais cherche à prolonger l'emploi précaire sous forme de contrat d'auxiliaire temporaire en tombant dans le champ d'application de la future loi contribuant au rétablissement du plein emploi.

En effet, si au vu des dispositions légales existantes relatives au contrat d'auxiliaire temporaire, un même employeur ne peut pas occuper via contrat d'auxiliaire temporaire la même personne deux fois de suite, cette règle, reste-t-elle garantie du fait que les nouvelles dispositions légales projetées viennent se greffer sur les dispositions existantes?

### II.5.3. *Forme juridique spécifique de l'employeur*

32. Rappelons ici que les amendements limitent les employeurs potentiels en ce sens que les activités d'insertion et de réinsertion professionnelles ne pourront se dérouler que dans les entreprises du secteur privé et les institutions de droit public.

Les activités transitoires effectuées par le secteur associatif ne tombent donc plus sous le champ d'application de la présente loi.

Les entreprises du secteur privé auront une des formes prévues par la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, à savoir société en nom collectif, société en commandite simple, société anonyme, société en commandite par actions, société coopérative ou société à responsabilité limitée.

**33. La CEP•L renvoie aux observations formulées ci-dessus dans la partie „Remarques préliminaires“.**

### II.5.4. *Introduction d'un nouvel instrument d'évaluation du bénéficiaire*

34. Les amendements introduisent un nouvel instrument à disposition des services de l'Administration de l'emploi pour évaluer le profil et la situation d'une personne et définir son parcours d'insertion en fonction de cette analyse, le „*diagnostic évolutif de l'insertion professionnelle (DEIP)*“: *le DEIP est un protocole scientifique qui a pour but l'évaluation objective de l'employabilité du demandeur d'emploi afin de déterminer son aptitude à suivre un programme d'intégration dans un environnement professionnel donné*.

**34bis. La CEP•L regrette que le projet de loi n'énonce pas les modalités pratiques d'utilisation de ce nouvel instrument, ou au moins renvoie à un règlement grand-ducal pour ce faire:**

- Est-ce une obligation pour l'ADEM d'y recourir pour chaque bénéficiaire ou un droit pour ceux-ci?
- Dans quel cas utiliser cet instrument plutôt que les autres?
- A quel moment doit-il être mis en oeuvre?

**34ter. La CEP•L se demande en outre si ce protocole a d'ores et déjà été testé à l'étranger et s'il y a fait ses preuves.**

Il serait en effet voué à l'échec d'instituer une méthode scientifique, si elle se révèle trop difficile à mettre en oeuvre pour les agents administratifs qui en auront la charge.

Si tel est le cas, ne serait-il pas préférable que le projet de loi introduise l'obligation d'une évaluation de tous les chômeurs potentiellement bénéficiaires de la présente loi dès lors qu'ils remplissent les conditions requises (article 3 du projet), de donner les moyens conséquents aux services concernés et leur laisser le soin d'établir un diagnostic adapté.

Le projet de loi pourrait également mettre en place cette évaluation et prévoir que ses modalités seront à fixer par voie de règlement grand-ducal.

### **II.5.5. Etablissement d'un parcours d'insertion individuel**

35. L'article 7 du texte coordonné du présent projet prévoit que „Au cours des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles, le bénéficiaire se voit établir, sur base du bilan de compétences, du bilan d'insertion professionnel et/ou du DEIP, un parcours d'insertion individuel élaboré en étroite concertation par les services compétents de l'ADEM, l'employeur et le bénéficiaire“.

**36. Sans préjudice aux remarques formulées ci-avant concernant le DEIP, la CEP•L souhaite voir préciser les points suivants:**

- **Est-ce une obligation pour l'ADEM d'établir ce parcours d'insertion individuel pour chaque bénéficiaire ou un droit pour ce dernier?**
- **A quel moment ce parcours doit-il être établi?**
- **Quels sont les critères de choix de tel instrument – bilan de compétences, du bilan d'insertion professionnel et/ou du DEIP – plutôt qu'un autre?**
- **Que se passe-t-il en cas de refus du bénéficiaire concerné de voir établir un tel parcours à son encontre? dispose-t-il d'un moyen pour s'y opposer?**
- **De même en cas de refus de l'ADEM d'établir un tel parcours en réponse à une demande présentée par le bénéficiaire lui-même? le bénéficiaire peut-il exercer une voie de recours?**
- **Le bénéficiaire concerné a-t-il un droit de recours s'il n'est pas d'accord avec les conclusions de l'ADEM?**

**37. La CEP•L est en outre d'avis que le législateur devrait aller au-delà de l'évaluation de l'aptitude à suivre un programme d'intégration en complétant ce dispositif par un dispositif d'évaluation périodique de l'évolution des aptitudes du bénéficiaire de la mesure d'occuper et de maintenir un emploi.**

## **II.6. Activités de „mise au travail“ rebaptisées „activités socio-économiques“**

### **II.6.1. Nature des activités socio-économiques**

38. Les amendements modifient la définition des activités de mise au travail rebaptisées „activités socio-économiques“: elles ne concernent plus en priorité les besoins non couverts par le „marché du travail non visé par la présente loi“ mais tous les besoins de la société non satisfaits par le „marché ordinaire du travail“.

**39. La CEP•L rappelle que dans son premier avis elle avait réclamé une définition plus précise de cette notion de „besoins non couverts par le marché ordinaire du travail“.**

### **II.6.2. Forme juridique spécifique de l'employeur**

40. Le projet initial prévoyait qu'en vue de bénéficier des avantages financiers de la présente loi, les activités socio-économiques doivent se dérouler, exclusivement dans le cadre d'une société commerciale au sens de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, telle qu'elle a été modifiée.

Le délai de transition de 6 ans ainsi accordé aux employeurs en vue d'adopter une forme commerciale est désormais fonction de l'entrée en vigueur des présentes dispositions légales et non pas du démarrage des activités socio-économiques, ceci dans un esprit d'égalité de traitement entre les employeurs exerçant déjà des activités tombant sous le champ d'application du présent projet et les autres.

**40bis. La CEP•L renvoie aux observations formulées ci-dessus dans la partie „Remarques préliminaires“.**

## **II.7. Conditions de l'agrément ministériel**

41. Selon le projet initial, les employeurs et institutions concernés sont soumis à la condition de l'agrément ministériel en vue de pouvoir bénéficier des effets du projet de loi.

L'obtention de l'agrément est fonction de facteurs d'honorabilité, de liquidités financières des entreprises ou sociétés et de conformité aux dispositions légales existantes en matière de droit des sociétés.

A ce titre, le projet initial prévoyait une liste de critères non exhaustifs, qui deviennent désormais exhaustifs, afin d'exclure tout risque d'arbitraire et de respecter la liberté de commerce.

**42. La CEP•L estime indispensable que la liste prévue soit étendue et prévoit comme critère le respect, dans le passé et pour l'avenir, par l'employeur des dispositions légales en matière de droit du travail et sécurité sociale.**

**La CEP•L est également d'avis qu'il doit être demandé à l'employeur de joindre à sa requête une description détaillée des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles ou des activités socio-économiques qu'il propose, ainsi que de leur déroulement, des modalités d'encadrement et de suivi.**

## II.8. Conventions en cours

43. Le projet de loi initial dispose que les conventions en cours avec le Ministère du Travail et de l'Emploi deviennent caduques 6 mois après l'entrée en vigueur de la future loi.

Dans un souci de cohérence financière et comptable étant donné que ces matières suivent les années civiles, l'amendement 32 modifie cette disposition. Les conventions de collaboration actuellement en cours avec le Ministère du Travail et de l'Emploi deviendront caduques le dernier jour de l'année de l'entrée en vigueur de la future loi.

**44. La CEP•L tient à faire remarquer que selon la date d'entrée en vigueur, les conventions en cours peuvent le cas échéant devenir caduques endéans un très bref délai. Est-ce bien raisonnable?**

## II.9. Exceptions à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures

45. L'article 31 du projet de loi, introduit par un premier amendement en février 2004, prévoyait une exception à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures.

Afin d'augmenter l'employabilité des bénéficiaires pris en charge par les gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles, l'amendement sous rubrique avait pour objet de pourvoir ces derniers de travaux en nombre suffisant qui permettent d'opérer à moyen terme une transition dans le monde économique.

Dans cette optique, le Gouvernement se donnait la possibilité de mettre en oeuvre, dans la limite des crédits budgétaires et par dérogation à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures, des travaux et/ou services avec les employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles disposant de l'agrément ministériel prévu par la présente loi.

Suite à la limitation du champ d'application du projet de loi aux seules entreprises du secteur privé ayant une forme commerciale respectivement aux institutions de droit public (pour les activités transitoires) et suite à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'Etat, cet amendement est supprimé.

**46. Lors de la discussion concernant ce premier amendement, la Chambre des employés privés avait approuvé les efforts du Gouvernement de mettre en place de tels dispositifs, tout en émettant quelques réserves de principe.**

**La CEP•L avait fait observer qu'il devait être assuré que les travaux mis en oeuvre conformément à l'amendement doivent effectivement remplir leur objectif initial, c'est-à-dire augmenter l'employabilité des personnes engagées, et ne pas déboucher sur des relations de travail permanentes sous forme d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles.**

**Deuxièmement, le recours à cette ouverture de la réglementation des marchés publics devait rester vraiment une exception. Elle ne pouvait être utilisée que de manière très ciblée afin de ne pas constituer une concurrence déloyale pour les autres entreprises.**

**Troisièmement, la mise en oeuvre de travaux conformément à cette exception ne devait en aucun cas mener à un quelconque dumping social. Les conditions de travail devaient impérati-**

vement correspondre aux normes minimales prévues au plan législatif ou au niveau d'une convention collective éventuelle dans le secteur concerné.

Finalement, la Chambre des employés privés estimait que, si le Gouvernement entendait envisager une ouverture dans la loi sur les marchés publics, il devrait prendre en considération que d'autres catégories de personnes, notamment les travailleurs handicapés, pourraient également faire l'objet de mesures spéciales afin d'augmenter leur employabilité.

#### II.10. Non-adéquation entre le texte coordonné et les présents amendements

47. L'article 23 nouveau du texte coordonné paragraphe 1 porte à trois ans le délai de l'agrément provisoire, alors que l'amendement 31 ne prévoit pas une telle modification.

\*

### CONCLUSION

48. Les modifications effectuées par les auteurs du projet, écartent celui-ci trop de sa voie initiale. Le fait que le secteur associatif soit exclu comme opérateur des mesures transitoires d'insertion et de réinsertion, en est la principale cause.

48bis. La CEP•L rappelle ses inquiétudes quant à savoir si une entreprise commerciale constitue une structure adaptée pour assurer l'encadrement qualifié de travailleurs en mal d'identification avec la société.

49. La CEP•L invite en outre le législateur à reconsidérer l'orientation générale qu'il entend donner à toute la problématique liée à la lutte contre le chômage.

Plutôt que de lancer des initiatives isolées – projet de loi No 5501 (diverses mesures en faveur de l'emploi), projet de loi No 5144 (lutte contre le chômage social), projet de loi No 5593 (formation et aides à la formation), projet de loi relatif au service volontaire des jeunes, adopté en date du 21 juillet 2006 par le Conseil de Gouvernement, projet de loi No 5611 promouvant le maintien dans l'emploi – la CEP•L est d'avis que cette lutte nécessite un concept d'ensemble avec

- une description précise et chiffrée (et avec cela une prise de conscience précise) des problèmes et de leurs origines
- le but précis à atteindre
- les lignes et éléments de politique socio-économique pour y arriver.

50. Au-delà de ces considérations, la CEP•L rappelle qu'elle suggère au législateur d'intégrer le volet relatif aux mesures transitoires d'insertion et de réinsertion dans le projet de loi No 5611 relatif au maintien dans l'emploi et de consacrer le présent projet aux seules activités socio-économiques.

51. Il appartient en tout état de cause au législateur de préciser l'articulation des deux projets de loi précités en ce qui concerne l'application dans la pratique des mesures d'insertion et de réinsertion préconisées.

Au vu de tous ces développements et remarques, la CEP•L ne peut pas approuver purement et simplement le présent projet de loi.

Luxembourg, le 28 septembre 2006

*Pour la Chambre des Employés Privés,*

*Le Directeur,*  
Norbert TREMUTH

*Le Président,*  
Jean-Claude REDING

5144/12



N° 5144<sup>12</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

**PROJET DE LOI****relative à la lutte contre le chômage social**

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL**

(27.10.2006)

Par lettre en date du 9 juin 2003, réf. FB/MF/vb, le ministre du Travail et de l'Emploi a saisi pour avis notre chambre du projet de loi relatif à la lutte contre le chômage social No 5144, 2ième série d'amendements gouvernementaux.

Si notre chambre se réjouit de constater que, suite aux objections qu'elle a formulées dans son avis 33/2003 du 7 novembre 2003 concernant le projet de loi initial, le gouvernement l'a retiré afin de le réviser, elle se doit cependant de constater que les amendements portés au projet de loi initial suscitent une ribambelle d'observations d'ordre général et ponctuel.

\*

**I. LES OBSERVATIONS GENERALES****1. La réorientation du projet de loi permet-elle de mieux encadrer les demandeurs d'emploi?**

Dans l'exposé des motifs du projet de loi initial, le législateur a mis une importance capitale sur l'économie solidaire *définie comme les groupements de personnes et non de capitaux jouant un rôle économique et créant un lien social.*

Au Luxembourg l'économie solidaire s'est manifestée par le biais des initiatives de développement local, de réinsertion et de lutte contre l'exclusion.

L'auteur souligne l'importance des initiatives sociales en faveur de l'emploi actuellement en place qui, selon lui, *ont largement contribué à exploiter de manière systématique de tels nouveaux gisements d'emplois liés à la satisfaction des nouveaux besoins locaux en y associant des groupes cibles extrêmement éloignés du marché du travail.*

Force est pourtant de constater que l'économie solidaire qui, jusqu'à présent, a été l'apanage de moult a.s.b.l., soutenue par les organisations syndicales, est vouée à disparaître, en raison du fait que le texte amendé attribue à moyen terme l'ensemble des mesures en faveur de l'emploi aux sociétés commerciales.

Notre chambre ne peut soutenir un tel revirement conceptuel mettant en cause le succès qu'ont connu les initiatives en faveur de l'emploi dans l'intégration de personnes difficilement employables sur le marché du travail. Par ailleurs elle tient à préciser que les organisations syndicales n'ont jamais été demanderesses pour que les initiatives en faveur de l'emploi adoptent la forme d'une société commerciale.

Notre chambre tient à rappeler son point de vue en ce qui concerne l'économie solidaire.

Dans son avis 33/2003 concernant le projet de loi initial, elle a défini l'économie solidaire *non pas comme une création sui generis, limitée dans le temps, servant de relais pour accéder au marché du travail, mais comme un créneau indispensable pour garantir le fonctionnement de notre société.*

Il ne fait nul doute qu'une panoplie de prestations ne sont pas dispensées par les entreprises traditionnelles. Voilà pourquoi notre chambre ne partage pas l'argument des organisations patronales selon lequel ces prestations constitueraient une concurrence déloyale.

Par ailleurs, notre chambre a de sérieux doutes que les entreprises commerciales aient l'encadrement nécessaire pour intégrer à moyen terme les personnes éloignées du marché du travail.

Une partie des personnes non qualifiées ou peu qualifiées – surtout dans l'industrie – ont fait l'objet de licenciements collectifs suite à des restructurations, externalisations ou fermetures de sorte que de tels postes de travail font souvent défaut.

Une autre partie de ces personnes ont justement été licenciées parce qu'elles ne satisfaisaient pas les exigences des employeurs.

Notre chambre ne voit donc pas comment les entreprises qui n'ont intérêt qu'à garder les meilleurs salariés seraient à même d'encadrer les salariés à faible qualification.

Certes, notre chambre soutient le gouvernement à responsabiliser davantage les employeurs à condition toutefois que ceux-ci s'engagent à embaucher les bénéficiaires de ces mesures une fois qu'elles ne sont plus financées par le fonds pour l'emploi. C'est là où le bât blesse!

Qui garantit qu'à la fin d'une mesure d'insertion, le bénéficiaire sera engagé? Qu'advient-il si, pour une raison ou une autre, une fois que la personne est engagée en contrat à durée indéterminée, le ministère décide de cesser les aides financières accordées? Est-il concevable que pendant les mesures en faveur de l'emploi, les entreprises bénéficient d'une main-d'œuvre bon marché financée par la collectivité publique sans avoir besoin, une fois que l'aide financière cesse, de fournir une contrepartie à la société?

Par ailleurs, notre chambre tient à considérer que le régime juridique des mesures d'insertion ou de réinsertion professionnelle constitue pour l'avenir un point d'interrogation. Si le régime actuel du contrat d'auxiliaire temporaire et du stage d'insertion et de réinsertion est régi par les dispositions de la loi modifiée du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi, force est de constater que le volet 4 du projet de loi 5501 ayant justement pour objet de changer le régime juridique de ces contrats n'a pas été repris dans la loi du 31 juillet 2006 modifiant 1. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant création d'un fonds pour l'emploi et réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 2. la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs; 3. la loi modifiée du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi.

Notre chambre ne peut que réitérer son observation déjà formulée dans son avis 34/2005 du 25 octobre 2005 sur le projet de loi 5501 précité que la pléthore et l'effritement de textes législatifs combinés avec la façon de légiférer au compte-gouttes entravent sérieusement leur mise en application.

En guise de conclusion, notre chambre demande au gouvernement de reconsidérer le projet de loi tout en préservant les intérêts des initiatives en faveur de l'emploi existantes dont le succès pour l'encadrement de personnes éloignées du marché du travail a été incontestable jusqu'à ce jour.

## **2. Le projet de loi est-il conforme avec l'article 87 du traité de Rome?**

L'article 87 dispose que *sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.*

Au vu de cet article et faute de commentaire dans l'exposé des motifs, notre chambre se demande si le projet de loi est compatible avec le droit communautaire.

## **3. Du „projet de loi relatif à la lutte contre le chômage social“ vers un „projet de loi contribuant au rétablissement du plein emploi“!**

Tandis que le projet de loi déposé en mai 2003 s'intitulait „projet de loi relatif à la lutte contre le chômage social“, les amendements rebaptisent le projet de loi en „projet de loi contribuant au rétablissement du plein emploi“.

Contrairement aux ambitions de l'intitulé du projet de loi amendé qui va plus loin dans sa vocation que le projet initial, le législateur a rebroussé chemin en abondonnant la notion de „chômage social“ pour celle de „chômage incompressible“.

Notre chambre ne peut comprendre l'illogisme du changement de dénomination de la notion de chômage par rapport au changement de l'intitulé du projet de loi.

„Plein emploi“ et „chômage incompressible“ sont antinomiques! N'est-ce pas un peu hypocrite de vouloir rétablir le plein emploi tout en acceptant qu'une partie de demandeurs d'emploi se situent en marge du marché du travail? Ce serait avouer l'échec de la politique en faveur de l'emploi du gouvernement et par conséquent l'inutilité des mesures en faveur de l'emploi!

Dans l'exposé des motifs du projet de loi initial, l'auteur opinait encore qu'*on ne peut cependant pas affirmer que le chômage luxembourgeois soit devenu incompressible: le chômage d'aujourd'hui réside largement dans une inadéquation des demandes d'emploi avec les offres d'emploi: la non-qualification est devenue le facteur d'exclusion le plus grave et risque d'être accentué encore, notamment avec le développement de la société de l'information.*

Ce n'est donc que si l'on part de l'hypothèse que les personnes déphasées peu ou pas qualifiées doivent trouver un emploi par le biais des mesures d'insertion et de réinsertion ou d'activités socio-économiques que le projet de loi a sa raison d'être! Ce n'est qu'en poursuivant cette voie que le projet de loi mérite son intitulé „rétablissement du plein emploi“.

Voilà pourquoi notre chambre se prononce pour la suppression de la notion de „chômage incompressible“.

#### **4. L'ADEM, juge souverain pour décider quel demandeur d'emploi bénéficiera de quelle mesure en faveur de l'emploi: activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles ou bien activités socio-économiques**

Notre chambre regrette de constater qu'il n'existe aucune disposition prévoyant selon quels critères un demandeur d'emploi sera soumis dans une mesure plutôt que dans une autre.

Cette décision est toutefois de taille alors que d'une part, le régime juridique diffère fondamentalement (les demandeurs d'emploi se trouvant dans des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles sont soumis aux dispositions futures régissant le contrat d'auxiliaire temporaire, le stage d'insertion et le stage de réinsertion professionnelle alors que les demandeurs d'emploi se trouvant dans des activités socio-économiques sont soumis aux dispositions de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail) et d'autre part, un jugement de valeur a lieu sur le demandeur d'emploi qui sera jugé ou bien „récupérable“ (activités d'insertion et de réinsertion professionnelles) ou bien irrécupérable (activités socio-économiques).

Voilà pourquoi notre chambre demande d'introduire des dispositions concernant la procédure d'orientation du demandeur d'emploi afin que la personne concernée puisse juger du bien-fondé de la décision de l'ADEM et, le cas échéant, faire recours contre une décision qui lui serait préjudiciable.

\*

## **II. LES OBSERVATIONS PONCTUELLES CONCERNANT L'ANALYSE DES AMENDEMENTS**

### **1. Amendement 3: Le changement de définition des deux types de mesures en faveur de l'emploi**

Le projet de loi initial différenciait deux types de mesures:

- „les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle“: activités d'un employeur ayant comme finalité l'intégration ou la réintégration sur le marché du travail, non visé par la présente loi, du bénéficiaire d'un contrat de mise à niveau;
- et „les activités de mise au travail“: activités d'un employeur ayant comme finalité d'offrir au bénéficiaire, dans le cadre d'un contrat de travail, un emploi et un encadrement tenant compte des difficultés éprouvées par lui pour intégrer le marché du travail non visé par la loi.

Le projet de loi amendé a modifié ces deux types de mesures comme suit:

- „activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle“: activités d'un employeur ayant comme finalité de *préparer* l'intégration ou la réintégration sur le marché du travail *de personnes éprouvant des difficultés particulières pour trouver un emploi indépendamment de l'évolution conjoncturelle*;

- activités *socio-économiques*: activités d'un employeur ayant comme finalité d'offrir au bénéficiaire dans le cadre d'un contrat de travail, un emploi et un encadrement *de nature socio-économique* tenant compte des difficultés éprouvées par *le bénéficiaire pour trouver un emploi sur le marché du travail*.

Notre chambre constate avec satisfaction que le projet de loi amendé a abandonné la notion de „marché du travail non visé par la loi“ – qui faisait allusion à l'existence d'un véritable marché secondaire du travail – ainsi que l'expression équivoque et péjorative de „mesures de mise au travail“ au profit de celle de „activités socio-économiques“.

### **2. Amendement 3: supprimer la notion de chômage incompressible au profit de celle de chômage social**

A l'instar de ce que notre chambre a exposé sous le point I.3., elle plaide en faveur de la réintroduction de la notion de chômage social, mieux compatible avec la finalité du „rétablissement du plein emploi“.

### **3. Amendement 4: le champ d'application**

Notre chambre approuve – à l'instar de ce qu'elle a déjà souligné dans l'avis 33/2003 concernant le projet de loi initial – que l'attribution des mesures en faveur de l'emploi tombe sous la compétence exclusive de l'ADEM. Cela évitera des procédures alambiquées, complexes et lourdes qui, à la fin du compte, ne rapportent rien à personne.

Toutefois, notre chambre exige que l'ADEM soit dotée des ressources humaines et matérielles nécessaires afin de proposer aux demandeurs d'emploi les mesures adéquates, soit les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles soit les activités socio-économiques et d'encadrer ceux-ci de façon optimale pendant cette période.

### **4. Amendement 8: forme juridique de l'employeur**

Notre chambre désapprouve l'obligation pour les employeurs d'adopter la forme d'une société commerciale afin de pouvoir bénéficier des avantages pour le financement des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles.

A ce sujet, elle tient à renvoyer au point I.1. afin de souligner le rôle et le succès des initiatives en faveur de l'emploi existantes non seulement dans le domaine des activités socio-économiques, mais également dans les activités d'insertion et de réinsertion professionnelles.

Il ne s'agit pas d'imposer une forme juridique à un employeur, mais plutôt d'inciter les employeurs à créer des postes de travail adaptés pour une main-d'œuvre déphasée peu ou pas qualifiée!

### **5. Amendement 9: le statut des bénéficiaires**

Si notre chambre constate avec satisfaction le retrait du contrat de mise à niveau, création sui generis proposée dans le projet de loi initial et le recours aux instruments prévus dans la loi concernant la mise en œuvre du plan d'action national, à savoir, le contrat d'auxiliaire temporaire, le stage d'insertion et le stage de réinsertion professionnelle, elle se doit cependant de constater qu'elle n'est pas en mesure de juger du bien-fondé du projet de loi amendé alors que le projet concernant la révision des contrats précités fera l'objet de la transposition des récents accords tripartites.

Cette façon de légiférer au compte-gouttes est, aux yeux de notre chambre, plus que rocambolesque et contre-productive!

### **6. Amendement 9: le montant de l'indemnité versée au bénéficiaire et sa prise en charge par l'Etat**

Notre chambre approuve le fait que le taux de participation financière de l'Etat pour organiser les activités d'insertion et de réinsertion professionnelles passera à 100% pour les entreprises disposant d'un agrément ministériel.

Elle exige toutefois, à l'instar de ce qu'elle avait déjà soulevé dans l'avis 33/2003, d'uniformiser l'indemnité pour tous les bénéficiaires des mesures en faveur de l'emploi (activités d'insertion/réinsertion professionnelles et activités socio-économiques) laquelle devrait correspondre à respectivement le salaire social minimum et le salaire social minimum qualifié qui leur reviendraient en cas d'occupation respectivement comme travailleur non qualifié et travailleur qualifié. De même elle revendique que dans les entreprises où il existe une convention collective, ils bénéficient des mêmes avantages que les autres salariés de l'entreprise.

Notre chambre rend cependant attentif au risque qu'une entreprise engageant une personne par le biais d'une des mesures prévues par la loi du 12 février 1999 ne propose pas de contrat de travail au terme de cette mesure et recourt à une autre personne lui proposant de nouveau une des mesures prévues par le présent projet de loi.

Les nouvelles dispositions amendement les contrats (CAT, SI, SRP) prévus par la loi PAN prévoient-elles des garde-fous pour exclure de telles hypothèses ainsi que des obligations à charge des entreprises pour engager les personnes en cause à l'expiration de leur mesure?

### **7. Amendement 10: Etablissement d'un parcours d'insertion individuel du bénéficiaire**

Si notre chambre salue l'établissement d'un tel parcours d'insertion individuel constituant en quelque sorte un curriculum vitae professionnel, notre chambre déplore cependant, à l'instar de ce qu'elle a soulevé sous le point I.4., l'absence de dispositions concernant la décision en amont consistant pour l'ADEM d'envoyer un demandeur d'emploi dans une mesure plutôt que dans une autre.

### **8. Amendements 13 et 15: les activités socio-économiques**

Notre chambre juge la définition des activités socio-économiques trop concise et demande davantage de précisions sur ce que constitue „les besoins de la société non satisfaits par le marché ordinaire du travail“.

### **9. Amendement 16: Forme juridique de l'employeur**

Notre chambre se prononce contre l'obligation d'adopter la forme d'une société commerciale à l'instar de ses remarques concernant le point 6 au sujet de l'amendement 8.

### **10. Amendement 19: L'agrément ministériel**

Notre chambre juge indispensable d'insérer un critère supplémentaire pour obtenir l'agrément, à savoir, qu'il a respecté et respectera les dispositions légales en matière de droit du travail et de sécurité sociale.

Sous réserve des critiques formulées ci-avant, notre chambre a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord au projet de loi amendé.

\*

La fraction minoritaire de la Chambre de travail est cependant d'avis qu'en raison des observations générales et des observations ponctuelles concernant l'analyse des amendements formulées par la Chambre de travail et qu'elle partage entièrement, il serait indispensable de retirer le projet de loi sous avis de même que la deuxième série d'amendements et de reformuler en concertation avec les acteurs du secteur socio-économique un texte coordonné qui tiendrait compte des critiques formulées dans le présent avis.

Luxembourg, le 27 octobre 2006

*Pour la Chambre de Travail,*

*Le Directeur,*  
Marcel DETAILLE

*Le Président,*  
Henri BOSSI

Service Central des Imprimés de l'Etat

5144/13



N° 5144<sup>13</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

**PROJET DE LOI****relative à la lutte contre le chômage social**

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(20.3.2007)

Par dépêche du 13 juin 2006, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, soumit aux délibérations du Conseil d'Etat une deuxième série de trente et un amendements au projet de loi sous rubrique. Aux amendements qui furent élaborés par le ministre du Travail et de l'Emploi étaient joints un commentaire des articles ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi adapté.

Les auteurs des amendements déclarent d'emblée avoir apporté des „changements radicaux“ au projet initial. Les amendements seraient devenus nécessaires en raison de la mutation importante intervenue sur le marché du travail, caractérisée par un dédoublement du taux du chômage passé de 2,6% en 2002 à 5,2% en 2006. A cela s'ajouterait un changement radical des données relatives aux caractéristiques du marché du travail de 2002, notamment suite à l'adoption de la loi modifiée du 25 juillet 2002 relative à l'incapacité de travail et à la réinsertion professionnelle et de la loi du 12 septembre 2003 relative aux revenus des personnes handicapées. Les amendements viseraient à activer les différentes catégories de travailleurs en abandonnant des mesures du projet initial qui auraient eu pour effet de cantonner ces travailleurs „dans des régimes passifs“.

Le Gouvernement souligne également que les amendements au projet initial viseraient une réorientation fondamentale du texte. Dorénavant, les activités d'insertion et de réinsertion ne constitueront plus qu'une étape transitoire. Le cofinancement de ces mesures sera réservé „strictement et exclusivement au secteur privé (à l'exclusion du secteur associatif) et au secteur public“.

Il n'est plus question de créer une base légale pour ces initiatives sociales en faveur de l'emploi. Le Gouvernement estime désormais que pareille base légale permettant l'engagement des bénéficiaires de ces mesures dans le cadre d'un contrat de travail de droit commun créerait l'illusion d'une stabilité d'emploi et n'inciterait plus les bénéficiaires à s'activer pour décrocher un contrat de travail dans le secteur concurrentiel.

Le secteur associatif reçoit pour mission exclusive l'organisation des structures définitives à l'attention de demandeurs d'emploi identifiés par l'ADEM comme étant „extrêmement éloignés du marché du travail“. Les activités „socio-économiques“, ci-avant désignées par „activités de mise au travail“, constitueront dorénavant une étape qualifiée de „définitive“. Les associations sans but lucratif œuvrant dans ce domaine seront financées sur base du point 31 (et non pas le point 34 tel qu'indiqué dans l'exposé des motifs du projet) de l'article L. 631-2.(1) du Code du travail (ancien article 2(1) de la loi modifiée du 30 juin 1976 relative au Fonds pour l'emploi).

L'expression „chômage social“ est remplacée par le terme „chômage incompressible“. La loi est donc censée lutter contre le chômage définitif. Cet objectif contient une contradiction *in terminis*. En effet, à quoi servirait de lutter contre un chômage „incompressible“ (c'est-à-dire impossible à réduire)? Il est généralement admis que le chômage incompressible est, d'une part, de transition, c'est-à-dire le chômage de faible durée existant entre l'arrêt de l'emploi et le début d'un autre, et, d'autre part, le chômage de personnes sans qualification ou à bas niveau de qualification. Au vu des explications fournies au projet, le Gouvernement entend se résigner à constater la faible employabilité d'une certaine frange de chômeurs et résorber ces populations en leur offrant une activité permanente en dehors du marché du travail concurrentiel dans le cadre d'activités encadrées par des associations sans but lucratif.

Mis à part cette observation d'ordre sémantique, le Conseil d'Etat constate que le projet amendé tient largement compte des observations formulées dans son avis du 15 novembre 2005 ainsi que cela ressort de l'analyse des amendements qu'il y a lieu de passer en revue.

Plutôt que de retirer le projet No 5144 et de déposer un nouveau projet conforme aux nouveaux objectifs fondamentalement différents de ceux à la base du projet initial, le Gouvernement a opté pour la transformation du projet par le dépôt d'une série de trente et un amendements. Ces amendements seront analysés à l'endroit de l'examen des articles.

Dans le cadre de la reformulation du projet en vue de son intégration dans le Code du travail, le Conseil d'Etat invite également le Gouvernement à supprimer certaines lourdeurs d'ordre rédactionnel. Ainsi, le texte mentionne à vingt-cinq reprises le „ministre ayant dans ses attributions l'Emploi“. Le ministre visé dans le présent projet pourra y être précisé dans l'article 2 reprenant les définitions.

\*

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

### *Amendement 1*

Dans son avis du 15 novembre 2005, le Conseil d'Etat s'était heurté au libellé de l'intitulé du projet, l'expression „chômage social“ lui paraissant prêter à confusion. Les auteurs du projet ont choisi de remplacer cet intitulé par un titre censé donner une connotation plus positive au projet de loi. Le Conseil d'Etat souhaite rappeler que, d'un point de vue légistique, l'intitulé d'un projet de loi doit préciser l'objet du texte sous une forme aussi concise que possible. L'intitulé choisi par les auteurs ne répond pas à cette exigence mais sacrifie à la tendance, observée notamment aussi dans nos pays limitrophes, de choisir des intitulés „politiques“.

Le „rétablissement du plein emploi“ étant malheureusement un objectif illusoire – ce dont les auteurs sont parfaitement conscients, ne serait-ce que par l'introduction de la notion de „chômage incompressible“ – l'intitulé retenu n'est guère satisfaisant.

A cela s'ajoute que l'intitulé peut prêter à confusion dans la mesure où une terminologie similaire fut employée dans d'autres lois et dans les intitulés des subdivisions du Code du travail. Le chapitre II du titre I du livre V s'intitule en effet: „Mesures destinées à maintenir le plein emploi“. Le Conseil d'Etat préfère dès lors la proposition de libellé suggérée par la Chambre des employés privés qu'il y aurait toutefois lieu de remanier légèrement pour des raisons légistiques. La loi en projet s'intitulerait: „Loi relative à la prise en charge des personnes éloignées du marché du travail et portant ajout d'un chapitre ... au titre ... du livre ... au Code du travail.“

Dans la mesure où les dispositions du projet auront vocation à être introduites dans le Code du travail, il y aurait lieu de libeller l'article Ier comme suit:

„**Art. I.** Il est ajouté au titre ... du livre ... du Code du travail, à la suite de l'article ..., un chapitre ... intitulé comme suit: „Chapitre ...: Organisation des activités d'insertion et de réinsertion professionnelle et des activités socio-économiques“.“

Au vu des changements législatifs intervenus, le texte devra être reformulé. L'expression „la présente loi“ figurant au moins à vingt reprises dans le texte devra être soit supprimée soit, dans quelques cas, remplacée par „le présent chapitre“.

De même, les nombreux renvois à des lois qui étaient en vigueur à la date du dépôt du projet initial mais qui furent entre-temps abrogées pour avoir été intégrées dans le Code du travail devront être modifiés. Le texte se trouvera ainsi fortement allégé.

### *Amendement 2*

Cet amendement a pour objet de remplacer l'expression „chômage social“ par l'expression „chômage incompressible“. Il est renvoyé à ce sujet aux observations figurant sous les considérations générales.

### *Amendement 3*

L'amendement vise à modifier certaines définitions. Ces adaptations reflètent la réorientation du projet ainsi amendé. Dans la mesure où les définitions s'inspirent des propositions du Conseil d'Etat, elles ne donnent pas lieu à observation. Conformément à la proposition figurant dans les considérations

générales, il y a lieu de préciser également dans l'article 2 le terme „ministre“ comme visant le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions.

#### *Amendement 4*

Le Conseil d'Etat approuve l'amendement qui reflète la décision de supprimer le comité du suivi.

#### *Amendements 5 et 6*

Le Conseil d'Etat approuve la suppression du chapitre II du projet initial. La lourdeur administrative organisée dans le projet initial est ainsi écartée. L'Administration de l'emploi accomplira sa mission légale.

#### *Amendement 7*

Le point 1 de l'amendement 7 devra être adapté dans la mesure où le texte aura vocation à être intégré dans le Code du travail.

Le point 2 de cet amendement reflète la réorientation radicale du projet de loi et qui consiste dans la suppression des activités transitoires vers le marché ordinaire du travail par le biais des associations sans but lucratif.

Dans l'esprit du texte sous avis, cette mission sera dorénavant exclusivement assurée par le secteur privé de l'économie et le secteur public. Il est prévu de ne plus créer de nouveau cadre juridique pour cette activité transitoire mais d'avoir recours aux instruments existants. L'exposé des motifs renvoie au contrat d'auxiliaire temporaire et au stage d'insertion. Depuis l'adoption de la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement, ces deux contrats sont remplacés par le contrat d'appui-emploi (article L. 543-1 et suivants du Code du travail) et le contrat d'initiation à l'emploi (article L. 543-15 et suivants du Code du travail). Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'interférence entre les dispositions du projet sous avis et les activités d'insertion professionnelle visées aux articles 6 et suivants de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. Ces mesures ne sont en effet pas abolies par le texte sous avis.

#### *Amendement 8*

Aux termes de cet amendement, seules les activités organisées dans le cadre d'une société commerciale au sens de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, respectivement celles organisées dans le cadre d'une institution de droit public peuvent bénéficier des avantages financiers. Le Conseil d'Etat estime que cette restriction n'est pas compatible avec l'exigence du respect du principe constitutionnel d'égalité devant la loi (article 10bis(1)), alors qu'il n'est pas expliqué en quoi la société commerciale devrait bénéficier d'avantages refusés aux personnes physiques exerçant une activité commerciale, aux artisans, aux agriculteurs et aux professions libérales. A défaut d'explication circonstanciée, le Conseil d'Etat ne saurait accorder au texte proposé la dispense du second vote constitutionnel. Il est d'ailleurs possible que les avantages proposés rencontrent un écho plus favorable auprès des employeurs issus de ces dernières catégories socioprofessionnelles.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de libeller l'article 5 comme suit (sous réserve des adaptations nécessaires en vue de l'intégration du texte dans le Code du travail):

„**Art. 5.** Les avantages financiers en application du chapitre IV de la présente loi sont réservés aux activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles auprès d'employeurs exerçant une activité commerciale ou des activités artisanale, agricole ou libérale à but lucratif, respectivement dans le cadre d'une institution de droit public.“

#### *Amendement 9*

Cet article devra être réadapté d'un point de vue formel pour tenir compte tant des textes visés que de l'insertion du texte en projet dans le Code du travail et des changements intervenus par suite de l'adoption de la loi suscitée du 22 décembre 2006. Au vu des changements proposés à l'amendement 8, il est suggéré de remplacer le terme „entreprise“ par „employeur“.

La majoration du taux de participation de l'Etat aux mesures en faveur de l'emploi à cent pour cent reflète un effort financier extraordinaire de la part de la collectivité.

*Amendement 10*

Selon les auteurs du texte, l'Administration de l'emploi se verra accorder par le diagnostic évolutif de l'insertion professionnelle (DEIP) un nouvel instrument complétant les dispositifs d'évaluation et d'orientation d'un demandeur d'emploi actuellement en vigueur. En l'absence de plus amples explications, le Conseil d'Etat avoue ne pas saisir le contenu concret de cette réforme et l'avantage pour les chômeurs en cause. Les instruments d'analyse, d'évaluation et d'orientation d'ores et déjà existants lui paraissent couvrir les besoins actuels (cf. le „bilan de compétences“ régi par l'article L. 524-1 et l'article L. 543-9 du Code du travail).

*Amendements 11 à 15*

Sans observation.

*Amendement 16*

Il est renvoyé aux observations relatives à l'amendement 9.

*Amendements 17 à 19*

Sans observation.

*Amendement 20*

Suite à la suppression du terme „notamment“ de l'article énumérant les conditions pour l'obtention de l'agrément, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le texte proposé.

*Amendements 21 à 25*

Sans observation.

*Amendement 26*

Aux termes de cet amendement, le ministre peut fixer la participation du Fonds pour l'emploi aux frais de salaire jusqu'à cent pour cent du salaire versé au bénéficiaire par l'employeur, y compris la part patronale des cotisations sociales. La disposition de la loi ne précise pas les critères en fonction desquels le ministre sera appelé à statuer. En cas de recours contre une décision refusant l'attribution de la participation à raison de cent pour cent du salaire, les juridictions seront probablement amenées à faire bénéficier tout requérant de l'aide maximale prévue par la loi. Le Conseil d'Etat préférerait dès lors voir fixer les critères, en vertu desquels est prise la décision ministérielle, dans un règlement grand-ducal.

L'expression „et/ou“ figurant dans la dernière phrase du paragraphe 1er de l'article 20 est à remplacer par le terme „ou“.

*Amendements 27 et 28*

Sans observation.

*Amendement 29*

Dans la mesure où la loi sera adoptée au cours de l'année budgétaire 2007, il y a lieu d'adapter le renvoi en conséquence.

Le Conseil d'Etat constate qu'il est prévu de procéder à l'engagement supplémentaire de 4 psychologues, de 4 rédacteurs et d'un expéditionnaire pour assurer la mise en œuvre et le suivi des nouvelles dispositions légales. Le Conseil d'Etat se demande si ces engagements et notamment l'engagement de 4 psychologues se justifient par les nouvelles mesures incombant à l'Administration de l'emploi dans le cadre du projet sous avis.

*Amendement 30*

L'amendement vise à supprimer l'article 28 du projet initial. Aux termes de cet article, les personnes morales de droit privé s'étaient vu accorder un délai de 10 ans pour procéder à la mutation de leur structure sous forme commerciale. Le Conseil d'Etat avait jugé que ce délai était excessivement long et avait suggéré l'introduction d'un délai uniforme de 3 ans. Selon le projet amendé, le délai de 6 ans

est retenu ce qui retarde d'autant l'entrée en vigueur pleine et entière du projet sous avis. Il n'est pas souhaitable de fixer des délais de transition trop longs. Dans la mesure où l'adoption d'une forme commerciale peut contenir certains désavantages pour les initiatives en place, ces dernières seraient tentées de maintenir leurs structures actuelles jusqu'au terme du délai accordé avant de réaliser les transformations jugées nécessaires par le législateur. Le Conseil d'Etat approuve néanmoins l'orientation du projet visant à l'intégration de tous les demandeurs d'emploi dans le marché du travail ordinaire.

*Amendements 31 à 34*

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 20 mars 2007.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

5144/14



N° 5144<sup>14</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

**PROJET DE LOI****contribuant au rétablissement du plein emploi et complétant****1. le livre V du Code du Travail par un Titre IX nouveau****2. l'article L. 631-2 du Code du Travail**

\* \* \*

## SOMMAIRE:

page

*Amendements adoptés par la Commission du Travail  
et de l'Emploi*

1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (12.2.2008).....	1
2) Texte coordonné.....	7
3) Texte coordonné après codification.....	14

\*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES  
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(12.2.2008)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 19 (2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-joint un nouveau texte coordonné du projet de loi mentionné sous rubrique, tel que la Commission du Travail et de l'Emploi l'a élaboré et adopté au cours de ses réunions des 15, 22 et 29 janvier 2008. Ce texte comporte une série d'amendements parlementaires qui dans la suite sont exposés et motivés par rapport à la numérotation des articles du projet gouvernemental amendé.

Est également joint le texte coordonné portant intégration des nouvelles dispositions dans le Code du Travail. C'est sous cette nouvelle forme faisant l'objet de l'amendement parlementaire No 28 que le projet de loi sera soumis au vote de la Chambre des Députés.

*Intitulé*

La commission reprend l'intitulé du texte gouvernemental amendé libellé comme suit: „*Projet de loi contribuant au rétablissement du plein emploi*“. Dans la version codifiée, cet intitulé sera complété par la référence aux dispositions modificatives du Code du Travail.

*Amendement 1 (Article 1er)*

La commission propose de remplacer la notion de „*lutte contre le chômage incompressible*“, par celle de „*lutte pour l'intégration des demandeurs d'emploi difficiles à insérer ou réinsérer sur le marché du travail, et ce indépendamment de la situation conjoncturelle*“.

Cette formulation a l'avantage de décrire plus positivement la finalité essentielle de la loi, sans la connotation péjorative inhérente à la notion de chômage incompressible.

Ainsi l'article 1er aura la teneur amendée suivante:

„Le présent titre régleme nte l'intervention de l'Etat dans l'organisation et le financement d'initiatives prises par les employeurs en matière de lutte pour l'intégration des demandeurs d'emploi difficiles à insérer ou réinsérer sur le marché du travail, et ce indépendamment de la situation conjoncturelle.“

#### *Amendements 2 à 4 (Article 2)*

Dans la suite logique du nouveau libellé de l'article 1er, la commission propose d'apporter les amendements suivants à l'article 2:

- 1) Le point (h) concernant la définition de la notion de chômage incompressible est supprimé, la numérotation des points suivants avançant d'une unité;
- 2) Au point (k) nouveau, le terme „incompressible“ est remplacé par l'expression „pour l'intégration des demandeurs d'emploi difficiles à insérer ou réinsérer sur le marché du travail“;
- 3) Au point (l), l'énumération des mesures actives en faveur de l'emploi est adaptée au droit positif tel qu'il résulte de la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement ainsi que de la codification du droit du travail.

#### *Amendements 5 et 6 (Article 3)*

1) Cet article définissant le champ d'application de la loi est complété au paragraphe (1), à la fin de la formule introductive, par le bout de phrase „au moment où lesdites activités leur sont proposées“, ce qui constitue une précision utile à la compréhension du texte.

2) Au paragraphe (4) in fine, la référence correcte au Code du travail est celle aux articles L. 211-1 à L. 213-2.

#### *Amendements 7 à 12 (Articles 5 à 9 nouveaux)*

##### *Observations générales préliminaires*

Les amendements apportés à ces articles réagencés trouvent leur origine dans les réflexions de la commission au sujet de certains risques inhérents à la version actuelle du projet de loi en ce qu'elle différencie dans ses chapitres 2 et 3 entre les activités d'insertion et de réinsertion professionnelles, d'une part, et les activités socio-économiques, d'autre part. En effet, il a été relevé que cette différenciation pourrait avoir comme conséquence de cantonner l'activité des initiatives sociales pour l'emploi à l'encadrement des personnes les plus difficilement employables sur le marché du travail tout en réservant au secteur commercial privé les activités d'insertion proprement dites s'adressant en quelque sorte aux „personnes les moins faibles“ parmi la population visée par le projet. Or, cette catégorisation n'est pas de mise alors qu'il a toujours été et qu'il reste aujourd'hui encore l'objectif primordial des initiatives sociales pour l'emploi de rendre employables les personnes encadrées pour le marché de l'emploi, y inclus celles éprouvant des difficultés particulières d'insertion ou de réinsertion sur le marché de l'emploi. Il ne semble dès lors pas indiqué de réduire le champ d'activités des initiatives sociales aux seules activités socio-économiques.

Le réagencement de ces articles traduit donc cette nouvelle orientation du projet en ce qu'il ne différencie plus dorénavant au niveau de la forme juridique de l'employeur entre les activités d'insertion et de réinsertion professionnelle et les activités socio-économiques.

Dans un délai transitoire de 6 ans, tous les employeurs – sociétés commerciales, artisanales ou libérales à but lucratif, institutions de droit public, associations sans but lucratif – peuvent donc bénéficier sous certaines conditions – et en particulier celle de disposer d'un agrément ministériel – des avantages financiers prévus par la loi.

Compte tenu des réserves de principe que le Conseil d'Etat a formulées dans ses avis antérieurs à l'égard de l'exercice des activités visées par le projet par une association sans but lucratif, la commission a repris la proposition du Gouvernement d'ajouter au projet de loi un article 23 nouveau disant qu'„au plus tard dans la sixième année suivant l'entrée en vigueur du présent titre, les employeurs doivent transformer leur statut en celui d'association d'intérêt collectif, qui sera créé par la loi“.

Il est donc prévu qu'à l'issue du délai transitoire de 6 ans tous les acteurs actuels prétendant au bénéfice de la loi doivent soit changer leur forme juridique actuelle en celle d'association d'intérêt collectif, soit fonder spécialement une nouvelle personne morale répondant à cette nouvelle forme juridique à créer de lege ferenda. En d'autres termes, à l'issue du délai légal prévu, tous les acteurs seront donc mis sur un strict pied d'égalité quant à la forme juridique dans le cadre de laquelle leurs activités, respectivement cette partie spécifique de leurs activités, devront se dérouler.

#### *Amendement 7*

Les considérations qui précèdent ont amené la commission à proposer un amendement ayant pour objet de réunir en un chapitre II nouveau „Activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et activités socio-économiques“ les anciens chapitres 2 et 3 consacrés chacun à une de ces branches d'activité.

#### *Amendement 8 (Article 5 nouveau)*

L'article 5 nouveau, correspondant à l'ancien article 8, pose le principe de l'application de l'ensemble du droit commun du travail à tous les employeurs, quelque soit leur forme juridique, poursuivant les activités couvertes par le projet de loi, à condition de remplir les critères prévus notamment au niveau de l'agrément à obtenir du Ministère du Travail et de l'Emploi.

#### *Amendement 9 (Article 6 nouveau)*

Dans la foulée de cette nouvelle conception, l'article 6 nouveau (auparavant article 5) concernant la forme juridique prévoit désormais que les avantages financiers déterminés par la loi en faveur de l'ensemble des activités prévues à l'article 5 sont accordés à tous les employeurs, quelle que soit leur forme juridique. Cet article corrobore donc le nouveau principe de la plénitude des instruments du droit commun du travail auxquels peuvent dorénavant recourir – au stade actuel et pour une période transitoire de 6 ans – tous les employeurs, sous les conditions d'agrément légalement définies, indépendamment de leur forme juridique.

#### *Amendement 10 (Article 7 nouveau)*

La commission propose de conférer à l'article 7 nouveau correspondant à l'article 6 du texte gouvernemental amendé et concernant le statut de bénéficiaires la teneur amendée suivante:

*„(1) Au cours des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle respectivement des activités socio-économiques, les bénéficiaires sont soit liés à l'employeur par un contrat d'appui-emploi au sens des articles L. 543-1 à L. 543-14, soit par un contrat d'initiation à l'emploi au sens des articles L. 543-15 à L. 543-29, soit par toute autre forme de contrat de travail de droit commun.*

*Par dérogation à l'alinéa 2 du paragraphe (2) de l'article L. 543-1, les employeurs ayant la forme d'une société commerciale au sens de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales et bénéficiant d'un agrément ministériel au sens de l'article L. 593-2 peuvent conclure des contrats d'appui-emploi avec les demandeurs d'emploi visés par l'article L. 591-3.*

*(2) L'indemnité versée au bénéficiaire d'un contrat d'appui-emploi est remboursée par le fonds pour l'emploi conformément au paragraphe (3) de l'article L. 543-11.*

*(3) L'indemnité versée au bénéficiaire d'un contrat d'initiation à l'emploi est remboursée par le fonds pour l'emploi conformément à l'article L. 543-21.*

*(4) Pour les employeurs bénéficiant d'un agrément au sens de l'article L. 593-2 et par dérogation à l'article L. 524-4, le remboursement de l'indemnité touchée par le bénéficiaire d'un stage de réinsertion professionnelle est prise en charge par le fonds pour l'emploi à hauteur de quatre-vingt-cinq pour cent.“*

Au 1er paragraphe, l'alinéa 1er consacre une nouvelle fois le principe de l'application la plus large possible du droit commun dans la mesure où pour l'ensemble des activités couvertes par la loi, le recours à un des instruments de (ré)insertion sociale définis par la récente législation tripartite précitée ou à toute autre relation contractuelle de travail du droit commun est désormais possible.

L'alinéa 2 de ce paragraphe prévoit une dérogation à la règle que les sociétés commerciales ne peuvent pas conclure de contrat appui-emploi, ceci toutefois sous la condition expresse qu'elles bénéficient de l'agrément ministériel requis.

Les paragraphes (2) et (3) disposent que les indemnités versées au bénéficiaire respectivement d'un contrat d'appui-emploi ou d'un contrat d'initiation à l'emploi sont remboursées par le fonds pour l'emploi conformément aux dispositions afférentes du Code du Travail.

Le paragraphe (4) fixe un taux de remboursement dérogatoire de 85% de l'indemnité touchée par le bénéficiaire d'un stage de réinsertion professionnelle pour les employeurs bénéficiant d'un agrément au sens de la présente loi.

*Amendement 11 (Article 8 nouveau)*

Dans la logique des amendements précédents, la mention des activités socio-économiques est ajoutée à l'article 8 définissant les modalités de l'établissement du parcours d'insertion individuel du bénéficiaire. Pour le surplus, le texte correspond à celui de l'article 7 du texte gouvernemental amendé.

*Amendement 12 (Article 9)*

La commission propose de donner à cet article relatif aux obligations de l'employeur la teneur amendée suivante:

*„(1) Dans le cadre des activités socio-économiques, le bénéficiaire reçoit, sur base de son parcours d'insertion individuel, un emploi correspondant à son profil.*

*(2) L'employeur est tenu d'informer par écrit le directeur de l'Administration de l'emploi de la résiliation du contrat de travail du bénéficiaire respectivement de la venue à échéance du contrat de travail à durée déterminée.“*

L'amendement consiste donc à réunir les alinéas 2 et 3 de l'article 9 du texte gouvernemental amendé sous un alinéa 2 nouveau se limitant à énoncer l'obligation de l'employeur d'informer par écrit l'ADEM de la résiliation du contrat de travail du bénéficiaire respectivement de la venue à échéance du contrat de travail à durée déterminée. Est donc supprimée la référence à la sanction découlant du non-respect de cette obligation.

En effet, la commission donne à considérer que l'obligation de remboursement découle d'office du principe général de la répétition de l'indu qui d'ailleurs est aujourd'hui déjà couramment appliqué dans le cadre du „guide financier“ régissant les relations entre le Ministère du Travail et de l'Emploi et les employeurs actifs dans le domaine régi par la loi. En revanche, la sanction proprement dite du non-respect d'obligations par l'employeur se situera au niveau du retrait temporaire ou définitif de l'agrément.

*Amendement 13 [articles 10 et 11 du texte gouvernemental amendé (supprimés)]*

La commission propose de supprimer les articles 10 et 11 du texte amendé, ceci dans la suite logique du nouvel agencement du projet dans lequel l'ancienne différenciation entre les activités d'insertion et de réinsertion, d'une part, et les activités socio-économiques, d'autre part, n'est plus requise.

*Amendements 14 et 15 [Article 10 (ancien article 12)]*

Cet article détermine les conditions du soutien financier de l'Etat.

- a) Au paragraphe (1), la commission propose de remplacer la formulation à portée facultative „peut subventionner“ par la forme verbale affirmative „subventionne“, étant entendu que de toute façon l'attribution d'une subvention est soumise à l'obtention de l'agrément ministériel prévu au paragraphe (2).
- b) La commission propose de donner au paragraphe (3) la teneur amendée suivante:

*„Dans le cadre de la convention de coopération, le ministre ayant dans ses attributions l'emploi accorde des avances trimestrielles à l'employeur pour le financement des activités de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques.“*

Par cet amendement, il est précisé que la hauteur et les modalités des avances trimestrielles sont à régler dans le cadre de la convention de coopération.

*Amendement 16 [Article 12 (ancien article 14)]*

Cet article définit les conditions d'obtention de l'agrément ministériel. La commission estime qu'un critère déterminant dans la procédure d'obtention de l'agrément ministériel consiste dans l'obligation à charge du requérant de pouvoir se prévaloir de sa capacité d'offrir les prestations à fournir aux bénéficiaires et en particulier les mesures d'encadrement prévues. Voilà pourquoi, elle propose d'amender l'article 12 en y ajoutant un point a) nouveau libellé comme suit:

*„a) documenter les prestations à fournir à l'égard des bénéficiaires et plus particulièrement les mesures d'encadrement prévues;“.*

A noter que la numérotation des points subséquents est décalée d'une lettre.

*Amendement 17 [Article 13 (ancien article 15)]*

Au paragraphe (1) de l'article 13, la référence à l'article 14 point a) doit être remplacée par celle à l'article 12, point a).

*Amendement 18 [Article 14 (ancien article 16)]*

A l'endroit de cet article définissant les conditions de l'octroi, du refus ou du retrait de l'agrément, la commission propose de compléter le paragraphe (5) comme suit:

*„(5) L'agrément expire de plein droit en cas de faillite ou de dissolution de la société respectivement de dissolution de l'association ou de la cessation de l'activité commerciale, artisanale, agricole ou libérale à but lucratif.“*

Cet amendement résulte logiquement du nouvel ordonnancement du texte en posant la règle que tous les employeurs poursuivant les activités prévues par la loi, donc aussi bien les initiatives sociales constituées sous forme d'associations sans but lucratif que les entreprises commerciales, sont soumis aux mêmes conséquences en cas de cessation de leurs activités. Quelque soit la cause de cette cessation, la conséquence réside dans l'expiration de l'agrément.

*Amendement 19 [Article 15 (ancien article 17)]*

La commission a procédé à l'adaptation des renvois aux paragraphes (1), (2), (3) et (5).

*Amendements 20 et 21 [Article 16 (ancien article 18)]*

Cet article définit le contenu de la convention de coopération.

- a) Au paragraphe (2), la commission propose de remplacer le terme „détermine notamment“ par „doit mentionner notamment“, ceci pour souligner le caractère obligatoire des mentions énumérées dans la suite.
- b) Dans un souci de concordance terminologique par rapport au nouvel article 12, point a) (voir amendement 16 ci-dessus), la commission a adopté le point 1. du paragraphe (2) dans la teneur amendée suivante:

*„1. les prestations à fournir par l'employeur à l'égard des bénéficiaires et plus particulièrement les mesures d'encadrement prévues;“*

La commission souligne encore que dans la convention de coopération seront définis les ratios de participation financière du fonds pour l'emploi en fonction de la composition de la population des demandeurs pris en charge par l'employeur et en particulier en fonction de leur degré d'employabilité et, corrélativement, de l'intensité des mesures d'encadrement à mettre en œuvre.

*Amendement 22 [Article 19 du texte gouvernemental amendé (supprimé)]*

Cet article tirait son bien-fondé de la différenciation désormais abolie entre le régime des activités d'insertion ou de réinsertion, d'une part, et le régime des activités socio-économiques. Dans la mesure où la nouvelle conception du projet présuppose que tous les intervenants-employeurs sont censés prendre en charge l'ensemble de la population hétérogène des demandeurs et qu'il est partant exclu qu'un intervenant se limitant à offrir des contrats d'appui-emploi et des contrats d'initiation à l'emploi soit subventionné au titre de la présente loi, cet article n'a plus de raison d'être et peut dès lors, par voie d'amendement, être supprimé.

*Amendement 23 [Article 17 (ancien article 20)]*

Cet article concerne la prise en charge des dépenses résultant d'activités socio-économiques.

Le paragraphe (1) prévoit que la participation du fonds pour l'emploi aux frais de salaire du bénéficiaire est décidée par le Ministère du Travail et de l'Emploi sur avis du directeur de l'ADEM, ce dernier étant censé baser cet avis principalement sur le degré d'employabilité du bénéficiaire.

La commission propose de compléter par voie d'amendement la 2e phrase de ce paragraphe comme suit:

*„Elle peut être portée jusqu'à cent pour cent du salaire versé au bénéficiaire par l'employeur, y compris la part patronale des cotisations sociales sans pour autant que la participation dépasse le salaire social minimum pour travailleur non qualifié.“*

Cet amendement souligne que le surplus de rémunération éventuellement accordé pour l'une ou l'autre raison par une initiative sociale allant au-delà du salaire social minimum n'est pas éligible au subventionnement par le fonds pour l'emploi.

Par ailleurs, au paragraphe (3), la référence correcte est celle aux dispositions de l'article L. 631-2 du Code du Travail et au paragraphe (4) le futur est remplacé par l'indicatif présent.

*Amendement 24 [Article 18 (ancien article 21)]*

Cet article détermine les exigences comptables à respecter par les employeurs.

Au paragraphe (3) de cet article, la commission propose d'assortir l'obligation du décompte annuel de la restriction que cette obligation peut être modulée par une disposition spécifique dans la convention de coopération.

Le paragraphe (3) ainsi amendé se lira comme suit:

*„(3) En vue de bénéficier du remboursement des frais encourus et sauf dispositions contraires prévues dans la convention de coopération, l'employeur est tenu de présenter un décompte annuel au ministre ayant dans ses attributions l'emploi. La forme et le contenu du décompte sont déterminés par la convention.“*

*Amendement 25 [Article 19 (ancien article 22)]*

Le texte comporte un amendement consistant à remplacer l'engagement initialement prévu de deux rédacteurs par l'engagement de deux employés de la carrière D, ceci afin de procurer au département ministériel un surplus de flexibilité pour un recrutement ciblé d'agents disposant des connaissances requises en matière de comptabilité.

*Amendement 26 [Articles 20 à 22 (anciens articles 23 à 25)]*

Ces dispositions transitoires et finales relatives à l'agrément ministériel, aux conventions en cours et aux modifications de la législation sur l'ADEM ne donnent pas lieu à des observations particulières de la commission, sauf qu'à l'article 21 la référence au chapitre IV est remplacée par celle au chapitre III.

*Amendement 27 (Article 23 nouveau)*

En renvoyant aux réflexions générales précédant les amendements 7 et suivants, la commission propose d'ajouter au projet de loi un article 23 nouveau ayant la teneur suivante:

*„Art. 23.– Au plus tard dans la sixième année suivant l'entrée en vigueur du présent titre, les employeurs doivent transformer leur statut en celui d'association d'intérêt collectif, qui sera créé par la loi.“*

*Amendement 28*

La commission joint à la présente le texte coordonné et amendé du projet de loi, tel qu'il se présente après intégration dans le Code du Travail. C'est sous cette forme que le texte sera soumis au vote de la Chambre.

La structure de ce texte se présente comme suit:

L'article I réunit les dispositions du projet qui seront intégrées sous forme d'un titre IX nouveau dans le Livre V du Code du Travail.



L'article II reprend la disposition modificative de l'article L. 631-2 du Code du Travail.

L'article III correspond à l'article 19 du projet et concerne la disposition dérogatoire au numerus clausus budgétaire.

L'article IV permettra de se référer à la future loi par le biais d'un intitulé abrégé.

\*

Copie de la présente est adressée pour information à M. François Biltgen, Ministre du Travail et de l'Emploi, et à Mme Octavie Modert, Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Chambre des Députés,*

Lucien WEILER

\*

## TEXTE COORDONNE

*(Les amendements parlementaires figurent en caractères gras et sont soulignés)*

### PROJET DE LOI contribuant au rétablissement du plein emploi

#### Chapitre I: Dispositions générales

##### Art. 1er.– *Objet*

La présente loi régit l'intervention de l'Etat dans l'organisation et le financement d'initiatives prises par les employeurs en matière de lutte **pour l'intégration des demandeurs d'emploi difficiles à insérer ou réinsérer sur le marché du travail, et ce indépendamment de la situation conjoncturelle.**

##### Art. 2.– *Définitions*

Aux fins de la présente loi, on entend par

- (a) „activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles“: activités d'un employeur ayant comme finalité de préparer l'intégration ou la réintégration sur le marché du travail de personnes éprouvant des difficultés particulières pour trouver un emploi indépendamment de l'évolution conjoncturelle;
- (b) „activités socio-économiques“: activités d'un employeur ayant comme finalité d'offrir au bénéficiaire, dans le cadre d'un contrat de travail, un emploi et un encadrement de nature socio-économique tenant compte des difficultés éprouvées par le bénéficiaire pour trouver un emploi sur le marché du travail;
- (c) „agrément“: autorisation du ministre ayant l'emploi dans ses attributions d'exercer une activité d'insertion ou de réinsertion professionnelle ou une activité socio-économique;
- (d) „bénéficiaire“: le demandeur d'emploi, sans emploi, sans distinction d'âge, qui remplit les conditions prévues par l'article 3, paragraphe (1) de la présente loi et qui participe soit à une activité d'insertion ou de réinsertion professionnelle soit à une activité socio-économique;
- (e) „bilan de compétence“: le bilan de compétence permet d'analyser les compétences professionnelles et personnelles, les aptitudes et les motivations du demandeur d'emploi et de définir un projet professionnel et le cas échéant un projet de formation;
- (f) „bilan d'insertion professionnelle (BIP)“: le BIP est un outil de travail en groupe qui agit sur le processus d'insertion professionnelle du demandeur d'emploi par une triple action:
  - acquisition d'une meilleure connaissance du fonctionnement du marché de l'emploi et de la vie en entreprise;



- prise en compte de son positionnement personnel et professionnel par rapport aux exigences du marché du travail;
  - élaboration d'un projet professionnel réaliste et d'action, adapté aux conditions du marché du travail;
- (g) „diagnostic évolutif de l'insertion professionnelle (DEIP)“: le DEIP est un protocole scientifique qui a pour but l'évaluation objective de l'employabilité du demandeur d'emploi afin de déterminer son aptitude à suivre un programme d'intégration dans un environnement professionnel donné;
- (h) „convention de coopération“: convention conclue entre le ministre ayant l'emploi dans ses attributions et l'employeur relative aux conditions et modalités du soutien financier par l'Etat d'initiatives prises en matière de lutte contre le chômage incompressible;
- (i) „demandeur d'emploi“: personne sans emploi, disponible pour le marché du travail, à la recherche d'un emploi approprié, non affectée à une mesure pour l'emploi, indemnisée ou non indemnisée et ayant respecté les obligations de suivi de l'Administration de l'emploi;
- (j) „employeur“: toute personne physique ou morale qui prend en charge un bénéficiaire au sens de la présente loi soit dans le cadre d'une activité d'insertion ou de réinsertion professionnelles soit dans le cadre d'une activité socio-économique;
- (k) „initiative prise en matière de lutte **pour l'intégration des demandeurs d'emploi difficiles à insérer ou réinsérer sur le marché du travail**“: terme général reprenant à la fois les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques;
- (l) „mesure active en faveur de l'emploi“:
- **le contrat d'appui-emploi au sens des articles L. 543-1 à L. 543-14 du code du travail;**
  - **le contrat d'initiation au sens des articles L. 543-15 à L. 543-29 du code du travail;**
  - le stage de réinsertion **au sens de l'article L. 524-1 à L. 524-7 du code du travail;**
  - le pool des assistants, conformément à l'article VII, paragraphe (1) de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle, telle que modifiée;
  - les mises au travail de chômeurs indemnisés **au sens de l'article L. 523-1 paragraphes (2) et (3) du code du travail;**
  - les formations, séminaires ou toute autre mesure assignée par les services compétents de l'Administration de l'emploi;
- (m) „parcours d'insertion individuel“: le parcours d'insertion individuel précise pour chaque demandeur d'emploi, où la situation l'exige, les actions à déployer et qui sont destinées à soutenir, lancer ou relancer le processus d'insertion professionnelle du demandeur d'emploi.

### **Art. 3.– Champ d'application**

(1) Les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques doivent exclusivement concerner des bénéficiaires, qui, **au moment où lesdites activités leur sont proposées**,

1. soit ne sont pas engagés dans les liens d'un contrat de travail ou d'apprentissage, respectivement ne suivent pas de mesure active en faveur de l'emploi au plus tard après six mois d'inscription à l'Administration de l'emploi;
2. soit ne sont pas engagés dans les liens d'un contrat de travail ou d'apprentissage le premier jour ouvrable suivant la fin d'une mesure active en faveur de l'emploi.

(2) A titre exceptionnel, les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques peuvent concerner des bénéficiaires non visés par le paragraphe (1) qui précède, sur base d'une décision motivée du directeur de l'Administration de l'emploi.

(3) Les formations, séminaires ou toute autre mesure assignée par les services compétents de l'Administration de l'emploi ne sont pas prises en compte pour l'application du point 2 du paragraphe (1) qui précède.

(4) La participation à temps partiel à une mesure active en faveur de l'emploi n'empêche pas l'application de la présente loi pour la quote-part du temps restant, dans le respect toutefois des limites

fixées en matière de durée de travail conformément aux dispositions des articles L. 211-1 à L. 213-2.

**Art. 4.– *Mise en œuvre***

La mise en œuvre et le suivi de la présente loi sont confiés à l'Administration de l'emploi.

**Chapitre II: Activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles  
et activités socio-économiques**

**Art. 5.– *Régime juridique applicable***

Les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement les activités socio-économiques sont soumises à l'ensemble des dispositions légales, réglementaires et conventionnelles de droit commun du travail, notamment les dispositions d'ordre public du code du travail.

**Art. 6.– *Forme juridique de l'employeur***

Les avantages financiers en application du chapitre III de la présente loi sont réservés aux activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et activités socio-économiques se déroulant auprès d'employeurs exerçant une activité commerciale, artisanale ou libérale à but lucratif, auprès d'une institution de droit public ou encore auprès d'une association sans but lucratif au sens de la loi du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, telle qu'elle a été modifiée.

**Art. 7.– *Statut des bénéficiaires***

(1) Au cours des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle respectivement des activités socio-économiques, les bénéficiaires sont soit liés à l'employeur par un contrat d'appui-emploi au sens des articles L. 543-1 à L. 543-14 du code du travail, soit par un contrat d'initiation à l'emploi au sens des articles L. 543-15 à L. 543-29 du code du travail ou par toute autre forme de contrat de travail de droit commun.

Par dérogation à l'alinéa 2 du paragraphe (2) de l'article L. 543-1 du code du travail, les employeurs ayant la forme d'une société commerciale au sens de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales et bénéficiant d'un agrément ministériel peuvent conclure des contrats d'appui-emploi avec les demandeurs d'emploi visés par la présente loi.

(2) L'indemnité versée au bénéficiaire d'un contrat d'appui-emploi est remboursée par le fonds pour l'emploi conformément au paragraphe (3) de l'article L. 543-11.

(3) L'indemnité versée au bénéficiaire d'un contrat d'initiation à l'emploi est remboursée par le fonds pour l'emploi conformément à l'article L. 543-21.

(4) Pour les employeurs bénéficiant d'un agrément au sens de la présente loi et par dérogation à l'article L. 524-4 du code du travail, le remboursement de l'indemnité touchée par le bénéficiaire d'un stage de réinsertion professionnelle est prise en charge par le fonds pour l'emploi à hauteur de quatre-vingt-cinq pour cent.

**Art. 8.– *Etablissement d'un parcours d'insertion individuel du bénéficiaire***

Au cours des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement des activités socio-économiques, le bénéficiaire se voit établir, sur base du bilan de compétences, du bilan d'insertion professionnel et/ou du diagnostic évolutif de l'insertion professionnelle, un parcours d'insertion individuel élaboré en étroite concertation par les services compétents de l'Administration de l'emploi, l'employeur et le bénéficiaire, en fonction du niveau de formation et de l'occupation de ce dernier.

**Art. 9.– *Obligations de l'employeur***

(1) Dans le cadre des activités socio-économiques, le bénéficiaire reçoit, sur base de son parcours d'insertion individuel, un emploi correspondant à son profil.

**(2) L'employeur est tenu d'informer par écrit le directeur de l'Administration de l'emploi de la résiliation du contrat de travail du bénéficiaire respectivement de la venue à échéance du contrat de travail à durée déterminée.**

### **Chapitre III: Dispositions administratives et financières**

#### **Art. 10.– Conditions du soutien financier de l'Etat**

(1) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi **subventionné**, à charge des crédits en provenance du fonds pour l'emploi, les activités de tout employeur en matière d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement en matière socio-économique de personnes définies à l'article 3 de la présente loi.

(2) Cette subvention est subordonnée à l'obtention d'un agrément ministériel ainsi qu'à la conclusion d'une convention de coopération.

(3) **Dans le cadre de la convention de coopération**, le ministre ayant dans ses attributions l'emploi **accordé** des avances trimestrielles à l'employeur pour le financement des activités de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques.

#### *Section 1: L'agrément ministériel*

**Art. 11.–** (1) Sans préjudice du respect d'autres dispositions légales applicables, aucun employeur ne peut prétendre au bénéfice de la présente loi s'il n'est pas en possession d'un agrément écrit du ministre ayant dans ses attributions l'emploi attribué sur avis du directeur de l'Administration de l'emploi.

(2) L'agrément doit être demandé pour tout ou partie des activités de l'employeur.

#### **Art. 12.– Conditions d'obtention de l'agrément**

Pour obtenir l'agrément, l'employeur doit:

- a) documenter les prestations à fournir à l'égard des bénéficiaires et plus particulièrement les mesures d'encadrement prévues;**
- b)** remplir les conditions d'honorabilité dans le chef des membres des organes dirigeants de la personne morale responsables de la gestion des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et des activités socio-économiques dans le chef du personnel dirigeant;
- c)** ne pas avoir été mis en état de faillite, de concordat préventif de faillite ou de déconfiture;
- d)** avoir répondu à l'ensemble des exigences légales en matière de législation sur les sociétés et associations;
- e)** suffire, s'il y a lieu, aux obligations de la loi du 9 mai 1990 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes telle que modifiée;
- f)** garantir que les activités agréées soient accessibles aux bénéficiaires indépendamment de toutes considérations d'ordre idéologique, philosophique ou religieux et que le bénéficiaire ait droit à la protection de sa vie privée et au respect de ses convictions idéologiques, philosophiques et religieuses.

#### **Art. 13.– Demande en obtention de l'agrément**

(1) L'honorabilité professionnelle des personnes visées à l'article **12** point a) de la présente loi est appréciée par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

(2) Les communes, syndicats de communes et établissements publics sont supposés remplir d'office les conditions d'honorabilité.

(3) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut prendre à cet effet les avis de l'Inspection du travail, de l'Administration de l'emploi ainsi que d'autres experts en la matière.

**Art. 14.– Octroi, refus ou retrait de l'agrément**

(1) L'agrément peut être limité dans le temps. La durée de validité de l'agrément ne peut être inférieure à un an.

(2) La demande de prorogation doit parvenir par lettre recommandée avec accusé de réception au ministre ayant dans ses attributions l'emploi au plus tard trois mois avant l'échéance du terme.

(3) L'agrément est refusé ou retiré si les conditions légales ou réglementaires applicables ne sont pas ou plus remplies. La décision de refus ou de retrait dûment motivée est prise par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, sur avis du directeur de l'Administration de l'emploi et notifiée par voie de lettre recommandée avec accusé de réception à l'employeur.

(4) Toutefois, le retrait de l'agrément ne peut intervenir qu'après une mise en demeure, par voie de lettre recommandée avec accusé de réception, du ministre ayant dans ses attributions l'emploi invitant l'employeur à se conformer, dans un délai allant, selon les circonstances, de huit jours à trois mois, aux conditions légales et réglementaires applicables.

(5) L'agrément expire de plein droit en cas de faillite ou de dissolution de la société respectivement de dissolution de l'association **ou de la cessation de l'activité commerciale, artisanale, agricole ou libérale à but lucratif.**

(6) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, peut, sans préjudice des pouvoirs reconnus aux officiers et agents de police judiciaire et de la police grand-ducale, vérifier sur place et sur pièces le respect des dispositions du présent chapitre.

(7) Les décisions concernant l'octroi ou le retrait de l'agrément sont notifiées au directeur de l'Administration de l'emploi.

(8) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi tient une liste des employeurs ayant reçu l'agrément ministériel.

**Art. 15.– Changement des conditions d'obtention**

(1) Sans préjudice des paragraphes (2) et (3) du présent article, l'employeur est tenu de fournir sans délai au ministre ayant dans ses attributions l'emploi, toute information relative à un éventuel changement des conditions définies à l'article **12** de la présente loi, et sur base desquelles l'agrément a été accordé.

(2) En cas de remplacement d'un ou de plusieurs membres des organes dirigeants et/ou du personnel dirigeant, les documents prévus à l'article **12** de la présente loi doivent parvenir, dans un délai de trois mois qui suivent la survenance du remplacement, au ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

(3) Toute autre modification des conditions définies à l'article **12** de la présente loi, sur la base desquelles l'agrément a été accordé, est sujette à un nouvel agrément, à demander dans le délai fixé au paragraphe (2) du présent article.

(4) L'ensemble des informations reprises aux paragraphes (1) à (3) du présent article sont à fournir par voie de lettre recommandée avec accusé de réception à la poste.

(5) L'octroi ou le refus de cet agrément intervient dans les mêmes formes et conditions que celles prévues à l'article **14** de la présente loi.

*Section 2: La convention de coopération***Art. 16.– Contenu de la convention de coopération**

(1) Afin de permettre à l'employeur, qui détient un agrément, de prétendre au bénéfice des dispositions du chapitre III de la présente loi, le ministre ayant dans ses attributions l'emploi a le pouvoir discrétionnaire de conclure avec lui une convention de coopération, appelée ci-après „convention“.

(2) La convention **doit notamment mentionner**:

1. les prestations à fournir par l'employeur à l'égard des bénéficiaires **et plus particulièrement les mesures d'encadrement prévues**;
2. la participation financière maximale du fonds pour l'emploi;
3. les modalités de gestion des dossiers, afin de permettre un suivi et une évaluation socioprofessionnels qualitatifs des bénéficiaires;
4. les modalités de gestion financière à observer par l'employeur et notamment la forme et le contenu des décomptes à présenter;
5. les modalités de prise en charge et d'éligibilité des frais par le fonds pour l'emploi;
6. les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'Etat en relation avec les obligations du bénéficiaire;
7. les modalités de coopération entre les parties contractantes et le directeur de l'Administration de l'emploi;
8. les informations relatives à sa durée;
9. les formes et délais relatifs à sa résiliation.

(3) Les responsabilités en matière de gestion des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et des activités socio-économiques incombent exclusivement à l'employeur.

(4) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi met à disposition des employeurs un guide administratif et financier prévoyant les modalités d'exécution des points 2 à 6 du paragraphe (2) du présent article.

### *Section 3: Dépenses éligibles*

**(Ancien article 17 supprimé)**

***Art. 17.— Conditions du soutien financier de l'Etat***

~~(1) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut subventionner, à charge des crédits en provenance du fonds pour l'emploi, les activités de tout employeur en matière d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement en matière de mise au travail de personnes définies à l'article 3 de la présente loi.~~

~~(2) Cette subvention est subordonnée à l'obtention d'un agrément ministériel ainsi qu'à la conclusion d'une convention de coopération.~~

~~(3) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut accorder, sur base d'une demande écrite motivée de l'employeur, des avances trimestrielles à l'employeur pour le financement des activités de réinsertion professionnelles et les activités de mise au travail.~~

***Art. 17.— Dépenses résultant d'activités socio-économiques***

(1) La participation du fonds pour l'emploi aux frais de salaire du bénéficiaire est décidée par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, sur avis du directeur de l'Administration de l'emploi. Elle peut être portée jusqu'à cent pour cent du salaire versé au bénéficiaire par l'employeur, y compris la part patronale des cotisations sociales **sans pour autant que la participation dépasse le salaire social minimum pour travailleur qualifié**. Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut, de sa propre initiative, sur demande motivée de l'employeur et/ou sur demande motivée du directeur de l'Administration de l'emploi, revoir sa décision semestriellement.

(2) Le fonds pour l'emploi prend en outre en charge les frais du personnel nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement des activités socio-économiques organisées par l'employeur sur la base d'un plan décrivant ses besoins en personnel et du budget prévisionnel soumis à l'avis du directeur de l'Administration de l'emploi et accordé par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

(3) Les frais liés à la formation des bénéficiaires sont pris en charge en conformité avec les dispositions **de l'article L. 631-2 du code du travail**.

(4) Les frais de fonctionnement **sont pris en charge** sur base des stipulations de la convention.

#### *Section 4: Modalités du soutien financier*

##### **Art. 18.– Exigences comptables**

(1) A l'exception des communes, des syndicats de communes et des établissements publics, l'employeur est tenu, sous peine de remboursement des subventions perçues, de tenir une comptabilité analytique et de communiquer au ministre ayant dans ses attributions l'emploi le bilan et comptes de profits et pertes détaillés dans lesquels les amortissements nécessaires doivent avoir été faits.

(2) A l'exception des communes, des syndicats de communes et des établissements publics, l'employeur est tenu de communiquer les documents repris au paragraphe qui précède chaque année dans les trois mois de la clôture de l'exercice. Sans préjudice de l'application des dispositions de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, les comptes annuels doivent avoir fait, au préalable, l'objet d'un contrôle par un ou plusieurs réviseurs d'entreprises recrutés parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises.

(3) En vue de bénéficier du remboursement des frais encourus **et sauf dispositions contraires prévues dans la convention de coopération**, l'employeur est tenu de présenter un **décompte annuel** au ministre ayant dans ses attributions l'emploi. La forme et le contenu du décompte sont déterminés par la convention.

(4) L'employeur présentera en outre annuellement et au plus tard pour le 15 mai de l'exercice courant, le budget prévisionnel pour l'exercice suivant au ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

##### **Art. 19.– Nombre et structure du personnel du Ministère du Travail et de l'Emploi**

(1) L'exécution de la présente loi est confiée au ministre ayant l'emploi dans ses attributions.

(2) A cet effet, ce dernier peut procéder, par dérogation aux nombres limites inscrits dans la loi budgétaire pour l'exercice 2008 à l'engagement du personnel suivant:

- **deux employés de la carrière D** en vue de la gestion et du suivi des agréments et des conventions prévues au chapitre III de la présente loi pour les besoins du Ministère du Travail et de l'Emploi;
- quatre psychologues, quatre rédacteurs et un expéditionnaire pour les besoins du Directeur de l'Administration de l'emploi.

#### **Chapitre IV: Dispositions transitoires et finales**

##### **Art. 20.– Agrément ministériel**

(1) Les employeurs, qui exercent leur activité depuis plus de trois ans et qui ne remplissent pas à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi les conditions pour obtenir l'agrément, disposent d'un délai ne pouvant pas excéder trois ans pour se conformer aux dispositions en question.

(2) Pendant ce délai ils bénéficient d'un agrément provisoire.

##### **Art. 21.– Conventions en cours**

(1) Les stages, contrats d'auxiliaire temporaire ou contrats de travail à durée déterminée conclus avec un employeur bénéficiant d'un agrément provisoire courent jusqu'au terme fixé lors de leur conclusion respective. Tout renouvellement est soumis à l'accord préalable du directeur de l'Administration de l'emploi dans les formes et délais prévus par la présente loi.

(2) Les contrats à durée indéterminée conclus avec un employeur bénéficiant d'un agrément provisoire sont soumis à validation du ministre ayant dans ses attributions l'emploi sur proposition du directeur de l'Administration de l'emploi pour l'application des dispositions du Chapitre III de la présente loi.

(3) Les conventions en cours entre les employeurs bénéficiant d'un agrément provisoire et le ministre ayant dans ses attributions l'emploi deviennent automatiquement caduques le dernier jour de l'année de la mise en vigueur de la présente loi.

**Art. 22.– Modifications de la législation portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'emploi et portant création d'une Commission nationale de l'emploi**

(1) L'article 2 paragraphe (2) de la loi modifiée du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'emploi et portant création d'une Commission nationale de l'emploi est complété par le point j) suivant:

„j) assurer la mise en oeuvre et le suivi de la loi du xxx contribuant au rétablissement du plein emploi.“

**Art. 23.– Forme juridique de l'employeur**

Au plus tard dans la sixième année suivant l'entrée en vigueur du présent titre, les employeurs doivent transformer leur statut en celui d'association d'intérêt collectif, qui sera créé par la loi.

\*

**TEXTE COORDONNE APRES CODIFICATION**

**PROJET DE LOI**

**contribuant au rétablissement du plein emploi et complétant**

- 1. le livre V du Code du Travail par un Titre IX nouveau**
- 2. l'article L. 631-2 du Code du Travail**

**Art. Ier.–** Le livre V du Code du Travail est complété par un Titre IX nouveau intitulé „Rétablissement du plein emploi“ et comportant les dispositions suivantes:

**TITRE IX**

**Rétablissement du plein emploi**

**Chapitre I: Dispositions générales**

**Art. L. 591-1.– Objet**

Le présent titre régleme l'intervention de l'Etat dans l'organisation et le financement d'initiatives prises par les employeurs en matière de lutte **pour l'intégration des demandeurs d'emploi difficiles à insérer ou réinsérer sur le marché du travail, et ce indépendamment de la situation conjoncturelle.**

**Art. L. 591-2.– Définitions**

Aux fins du présent titre, on entend par

- (a) „activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle“: activités d'un employeur ayant comme finalité de préparer l'intégration ou la réintégration sur le marché du travail de personnes éprouvant des difficultés particulières pour trouver un emploi indépendamment de l'évolution conjoncturelle;
- (b) „activités socio-économiques“: activités d'un employeur ayant comme finalité d'offrir au bénéficiaire, dans le cadre d'un contrat de travail, un emploi et un encadrement de nature socio-économique tenant compte des difficultés éprouvées par le bénéficiaire pour trouver un emploi sur le marché du travail;
- (c) „agrément“: autorisation du ministre ayant l'emploi dans ses attributions d'exercer une activité d'insertion ou de réinsertion professionnelle ou une activité socio-économique;



- (d) „bénéficiaire“: le demandeur d’emploi, sans emploi, sans distinction d’âge, qui remplit les conditions prévues par l’article L. 591-3, paragraphe (1) et qui participe soit à une activité d’insertion ou de réinsertion professionnelle soit à une activité socio-économique;
- (e) „bilan de compétence“: le bilan de compétence permet d’analyser les compétences professionnelles et personnelles, les aptitudes et les motivations du demandeur d’emploi et de définir un projet professionnel et le cas échéant un projet de formation;
- (f) „bilan d’insertion professionnelle (BIP)“: le BIP est un outil de travail en groupe qui agit sur le processus d’insertion professionnelle du demandeur d’emploi par une triple action:
- acquisition d’une meilleure connaissance du fonctionnement du marché de l’emploi et de la vie en entreprise;
  - prise en compte de son positionnement personnel et professionnel par rapport aux exigences du marché du travail;
  - élaboration d’un projet professionnel réaliste et d’action, adapté aux conditions du marché du travail;
- (g) „diagnostic évolutif de l’insertion professionnelle (DEIP)“: le DEIP est un protocole scientifique qui a pour but l’évaluation objective de l’employabilité du demandeur d’emploi afin de déterminer son aptitude à suivre un programme d’intégration dans un environnement professionnel donné;
- (h) „convention de coopération“: convention conclue entre le ministre ayant l’emploi dans ses attributions et l’employeur relative aux conditions et modalités du soutien financier par l’Etat d’initiatives prises en matière de lutte contre le chômage incompressible;
- (i) „demandeur d’emploi“: personne sans emploi, disponible pour le marché du travail, à la recherche d’un emploi approprié, non affectée à une mesure pour l’emploi, indemnisée ou non indemnisée et ayant respecté les obligations de suivi de l’Administration de l’emploi;
- (j) „employeur“: toute personne physique ou morale qui prend en charge un bénéficiaire au sens du présent titre soit dans le cadre d’une activité d’insertion ou de réinsertion professionnelles soit dans le cadre d’une activité socio-économique;
- (k) „initiative prise en matière de lutte **pour l’intégration des demandeurs d’emploi difficiles à insérer ou réinsérer sur le marché du travail**“: terme général reprenant à la fois les activités d’insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques;
- (l) „mesure active en faveur de l’emploi“:
- **le contrat d’appui-emploi au sens des articles L. 543-1 à L. 543-14;**
  - **le contrat d’initiation à l’emploi au sens des articles L. 543-15 à L. 543-29;**
  - le stage de réinsertion **au sens des articles L. 524-1 à L. 524-7;**
  - le pool des assistants, conformément à l’article VII, paragraphe (1) de la loi du 31 juillet 1995 relative à l’emploi et à la formation professionnelle, telle que modifiée;
  - les mises au travail de chômeurs indemnisés **au sens de l’article L. 523-1 paragraphes (2) et (3);**
  - les formations, séminaires ou toute autre mesure assignée par les services compétents de l’Administration de l’emploi;
- (m) „parcours d’insertion individuel“: le parcours d’insertion individuel précise pour chaque demandeur d’emploi, où la situation l’exige, les actions à déployer et qui sont destinées à soutenir, lancer ou relancer le processus d’insertion professionnelle du demandeur d’emploi.

#### **Art. L. 591-3.– *Champ d’application***

(1) Les activités d’insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques doivent exclusivement concerner des bénéficiaires, qui, au moment **où lesdites activités leur sont proposées**

1. soit ne sont pas engagés dans les liens d’un contrat de travail ou d’apprentissage, respectivement ne suivent pas de mesure active en faveur de l’emploi au plus tard après six mois d’inscription à l’Administration de l’emploi;
2. soit ne sont pas engagés dans les liens d’un contrat de travail ou d’apprentissage le premier jour ouvrable suivant la fin d’une mesure active en faveur de l’emploi.

(2) A titre exceptionnel, les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques peuvent concerner des bénéficiaires non visés par le paragraphe (1) qui précède, sur base d'une décision motivée du directeur de l'Administration de l'emploi.

(3) Les formations, séminaires ou toute autre mesure assignée par les services compétents de l'Administration de l'emploi ne sont pas prises en compte pour l'application du point 2. du paragraphe (1) qui précède.

(4) La participation à temps partiel à une mesure active en faveur de l'emploi n'empêche pas l'application du présent titre pour la quote-part du temps restant, dans le respect toutefois des limites fixées en matière de durée de travail conformément aux dispositions des articles L. 211-1 à L. 213-2.

**Art. L. 591-4.- *Mise en œuvre***

La mise en œuvre et le suivi du présent titre sont confiés à l'Administration de l'emploi.

**Chapitre II: *Activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et activités socio-économiques***

**Art. L. 592-1.- *Régime juridique applicable***

Les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement les activités socio-économiques sont soumises à l'ensemble des dispositions légales, réglementaires et conventionnelles de droit commun du travail, notamment les dispositions d'ordre public du code du travail.

**Art. L. 592-2.- *Forme juridique de l'employeur***

Les avantages financiers en application du chapitre III du présent titre sont réservés aux activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et activités socio-économiques se déroulant auprès d'employeurs exerçant une activité commerciale, artisanale ou libérale à but lucratif, auprès d'une institution de droit public ou encore auprès d'une association sans but lucratif au sens de la loi du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, telle qu'elle a été modifiée.

**Art. L. 592-3.- *Statut des bénéficiaires***

(1) Au cours des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement des activités socio-économiques, les bénéficiaires sont soit liés à l'employeur par un contrat d'appui-emploi au sens des articles L. 543-1 à L. 543-14, soit par un contrat d'initiation à l'emploi au sens des articles L. 543-15 à L. 543-29 soit par toute autre forme de contrat de travail de droit commun.

Par dérogation à l'alinéa 2 du paragraphe (2) de l'article L. 543-1, les employeurs ayant la forme d'une société commerciale au sens de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales et bénéficiant d'un agrément ministériel au sens de l'article L. 593-2 peuvent conclure des contrats d'appui-emploi avec les demandeurs d'emploi visés par l'article L. 591-3.

(2) L'indemnité versée au bénéficiaire d'un contrat d'appui-emploi est remboursée par le fonds pour l'emploi conformément au paragraphe (3) de l'article L. 543-11.

(3) L'indemnité versée au bénéficiaire d'un contrat d'initiation à l'emploi est remboursée par le fonds pour l'emploi conformément à l'article L. 543-21.

(4) Pour les employeurs bénéficiant d'un agrément au sens de l'article L. 593-2 et par dérogation à l'article L. 524-4, le remboursement de l'indemnité touchée par le bénéficiaire d'un stage de réinsertion professionnelle est prise en charge par le fonds pour l'emploi à hauteur de quatre-vingt-cinq pour cent.

**Art. L. 592-4.- *Etablissement d'un parcours d'insertion individuel du bénéficiaire***

Au cours des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement des activités socio-économiques, le bénéficiaire se voit établir, sur base du bilan de compétences,

**du bilan d'insertion professionnel et/ou du diagnostic évolutif de l'insertion professionnelle, un parcours d'insertion individuel élaboré en étroite concertation par les services compétents de l'Administration de l'emploi, l'employeur et le bénéficiaire, en fonction du niveau de formation et de l'occupation de ce dernier.**

***Art. L. 592-5.- Obligations de l'employeur***

**(1) Dans le cadre des activités socio-économiques, le bénéficiaire reçoit, sur base de son parcours d'insertion individuel, un emploi correspondant à son profil.**

**(2) L'employeur est tenu d'informer par écrit le directeur de l'Administration de l'emploi de la résiliation du contrat de travail du bénéficiaire respectivement de la venue à échéance du contrat de travail à durée déterminée.**

***Chapitre III: Dispositions administratives et financières***

***Art. L. 593-1.- Conditions du soutien financier de l'Etat***

(1) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi **subventionné**, à charge des crédits en provenance du fonds pour l'emploi, les activités de tout employeur en matière d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement en matière socio-économique de personnes définies à l'article L. 591-2.

(2) Cette subvention est subordonnée à l'obtention d'un agrément ministériel ainsi qu'à la conclusion d'une convention de coopération.

(3) **Dans le cadre de la convention de coopération**, le ministre ayant dans ses attributions l'emploi **accorde** des avances trimestrielles à l'employeur pour le financement des activités de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques.

*Section 1: L'agrément ministériel*

**Art. L. 593-2.-** (1) Sans préjudice du respect d'autres dispositions légales applicables, aucun employeur ne peut prétendre au bénéfice du présent titre s'il n'est pas en possession d'un agrément écrit du ministre ayant dans ses attributions l'emploi attribué sur avis du directeur de l'Administration de l'emploi.

(2) L'agrément doit être demandé pour tout ou partie des activités de l'employeur.

**Art. L. 593-3.- Conditions d'obtention de l'agrément**

Pour obtenir l'agrément, l'employeur doit:

- a) documenter les prestations à fournir à l'égard des bénéficiaires et plus particulièrement les mesures d'encadrement prévues;**
- b) remplir les conditions d'honorabilité dans le chef des membres des organes dirigeants de la personne morale responsables de la gestion des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et des activités socio-économiques dans le chef du personnel dirigeant;
  - c) ne pas avoir été mis en état de faillite, de concordat préventif de faillite ou de déconfiture;
  - d) avoir répondu à l'ensemble des exigences légales en matière de législation sur les sociétés et associations;
  - e) suffire, s'il y a lieu, aux obligations de la loi du 9 mai 1990 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes telle que modifiée;
  - f) garantir que les activités agréées soient accessibles aux bénéficiaires indépendamment de toutes considérations d'ordre idéologique, philosophique ou religieux et que le bénéficiaire ait droit à la protection de sa vie privée et au respect de ses convictions idéologiques, philosophiques et religieuses.

**Art. L. 593-4.- Demande en obtention de l'agrément**

(1) L'honorabilité professionnelle des personnes visées à l'article 593-3 point b) est appréciée par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

(2) Les communes, syndicats de communes et établissements publics sont supposés remplir d'office les conditions d'honorabilité.

(3) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut prendre à cet effet les avis de l'Inspection du travail, de l'Administration de l'emploi ainsi que d'autres experts en la matière.

**Art. L. 593-5.– Octroi, refus ou retrait de l'agrément**

(1) L'agrément peut être limité dans le temps. La durée de validité de l'agrément ne peut être inférieure à un an.

(2) La demande de prorogation doit parvenir par lettre recommandée avec accusé de réception au ministre ayant dans ses attributions l'emploi au plus tard trois mois avant l'échéance du terme.

(3) L'agrément est refusé ou retiré si les conditions légales ou réglementaires applicables ne sont pas ou plus remplies. La décision de refus ou de retrait dûment motivée est prise par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, sur avis du directeur de l'Administration de l'emploi et notifiée par voie de lettre recommandée avec accusé de réception à l'employeur.

(4) Toutefois, le retrait de l'agrément ne peut intervenir qu'après une mise en demeure, par voie de lettre recommandée avec accusé de réception, du ministre ayant dans ses attributions l'emploi invitant l'employeur à se conformer, dans un délai allant, selon les circonstances, de huit jours à trois mois, aux conditions légales et réglementaires applicables.

(5) L'agrément expire de plein droit en cas de faillite ou de dissolution de la société respectivement de dissolution de l'association **ou de la cessation de l'activité commerciale, artisanale, agricole ou libérale à but lucratif.**

(6) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, peut, sans préjudice des pouvoirs reconnus aux officiers et agents de police judiciaire et de la police grand-ducale, vérifier sur place et sur pièces le respect des dispositions du présent chapitre.

(7) Les décisions concernant l'octroi ou le retrait de l'agrément sont notifiées au directeur de l'Administration de l'emploi.

(8) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi tient une liste des employeurs ayant reçu l'agrément ministériel.

**Art. L. 593-6.– Changement des conditions d'obtention**

(1) Sans préjudice des paragraphes (2) et (3) du présent article, l'employeur est tenu de fournir sans délai au ministre ayant dans ses attributions l'emploi, toute information relative à un éventuel changement des conditions définies à l'article L. 593-3 et sur base desquelles l'agrément a été accordé.

(2) En cas de remplacement d'un ou de plusieurs membres des organes dirigeants et/ou du personnel dirigeant, les documents prévus à l'article L. 593-3 doivent parvenir, dans un délai de trois mois qui suivent la survenance du remplacement, au ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

(3) Toute autre modification des conditions définies à l'article L. 593-3, sur la base desquelles l'agrément a été accordé, est sujette à un nouvel agrément, à demander dans le délai fixé au paragraphe (2) du présent article.

(4) L'ensemble des informations reprises aux paragraphes (1) à (3) du présent article sont à fournir par voie de lettre recommandée avec accusé de réception à la poste.

(5) L'octroi ou le refus de cet agrément intervient dans les mêmes formes et conditions que celles prévues à l'article L. 593-5.

*Section 2: La convention de coopération*

**Art. L. 593-7.– Contenu de la convention de coopération**

(1) Afin de permettre à l'employeur, qui détient un agrément, de prétendre au bénéfice des dispositions du chapitre III du présent titre, le ministre ayant dans ses attributions l'emploi a le pouvoir discrétionnaire de conclure avec lui une convention de coopération, appelée ci-après „convention“.

(2) La convention **doit notamment mentionner**:

1. les prestations à fournir par l'employeur à l'égard des bénéficiaires **et plus particulièrement les mesures d'encadrement prévues**;
2. la participation financière maximale du fonds pour l'emploi;
3. les modalités de gestion des dossiers, afin de permettre un suivi et une évaluation socioprofessionnels qualitatifs des bénéficiaires;
4. les modalités de gestion financière à observer par l'employeur et notamment la forme et le contenu des décomptes à présenter;
5. les modalités de prise en charge et d'éligibilité des frais par le fonds pour l'emploi;
6. les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'Etat en relation avec les obligations du bénéficiaire;
7. les modalités de coopération entre les parties contractantes et le directeur de l'Administration de l'emploi;
8. les informations relatives à sa durée;
9. les formes et délais relatifs à sa résiliation.

(3) Les responsabilités en matière de gestion des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et des activités socio-économiques incombent exclusivement à l'employeur.

(4) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi met à disposition des employeurs un guide administratif et financier prévoyant les modalités d'exécution des points 2 à 6 du paragraphe (2) du présent article.

*Section 3: Dépenses éligibles*

**(Ancien article 17 supprimé)**

**Art. 17.– Conditions du soutien financier de l'Etat**

~~(1) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut subventionner, à charge des crédits en provenance du fonds pour l'emploi, les activités de tout employeur en matière d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement en matière de mise au travail de personnes définies à l'article 3 de la présente loi.~~

~~(2) Cette subvention est subordonnée à l'obtention d'un agrément ministériel ainsi qu'à la conclusion d'une convention de coopération.~~

~~(3) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut accorder, sur base d'une demande écrite motivée de l'employeur, des avances trimestrielles à l'employeur pour le financement des activités de réinsertion professionnelles et les activités de mise au travail.~~

**Art. L. 593-8.– Dépenses résultant d'activités socio-économiques**

(1) La participation du fonds pour l'emploi aux frais de salaire du bénéficiaire est décidée par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, sur avis du directeur de l'Administration de l'emploi. Elle peut être portée jusqu'à cent pour cent du salaire versé au bénéficiaire par l'employeur, y compris la part patronale des cotisations sociales, **sans pour autant que la participation dépasse le salaire social minimum pour travailleur non qualifié**. Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut, de sa propre initiative, sur demande motivée de l'employeur et/ou sur demande motivée du directeur de l'Administration de l'emploi, revoir sa décision semestriellement.

(2) Le fonds pour l'emploi prend en outre en charge les frais du personnel nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement des activités socio-économiques organisées par l'employeur sur la base d'un plan décrivant ses besoins en personnel et du budget prévisionnel soumis à l'avis du directeur de l'Administration de l'emploi et accordé par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

(3) Les frais liés à la formation des bénéficiaires sont pris en charge en conformité avec **les dispositions de l'article L. 631-2.**

(4) Les frais de fonctionnement **sont pris en charge** sur base des stipulations de la convention.

#### *Section 4: Modalités du soutien financier*

##### **Art. L. 593-9.- Exigences comptables**

(1) A l'exception des communes, des syndicats de communes et des établissements publics, l'employeur est tenu, sous peine de remboursement des subventions perçues, de tenir une comptabilité analytique et de communiquer au ministre ayant dans ses attributions l'emploi le bilan et comptes de profits et pertes détaillés dans lesquels les amortissements nécessaires doivent avoir été faits.

(2) A l'exception des communes, des syndicats de communes et des établissements publics, l'employeur est tenu de communiquer les documents repris au paragraphe qui précède chaque année dans les trois mois de la clôture de l'exercice. Sans préjudice de l'application des dispositions de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, les comptes annuels doivent avoir fait, au préalable, l'objet d'un contrôle par un ou plusieurs réviseurs d'entreprises recrutés parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises.

(3) En vue de bénéficier du remboursement des frais encourus **et sauf dispositions contraires prévues dans la convention de coopération**, l'employeur est tenu de présenter un décompte **annuel** au ministre ayant dans ses attributions l'emploi. La forme et le contenu du décompte sont déterminés par la convention.

(4) L'employeur présentera en outre annuellement et au plus tard pour le 15 mai de l'exercice courant, le budget prévisionnel pour l'exercice suivant au ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

#### **Chapitre IV: Dispositions transitoires et finales**

##### **Art. L. 594-1.- Agrément ministériel**

(1) Les employeurs, qui exercent leur activité depuis plus de trois ans et qui ne remplissent pas à la date de l'entrée en vigueur du présent titre les conditions pour obtenir l'agrément, disposent d'un délai ne pouvant pas excéder trois ans pour se conformer aux dispositions en question.

(2) Pendant ce délai ils bénéficient d'un agrément provisoire.

##### **Art. L. 594-2.- Conventions en cours**

(1) Les stages, contrats d'auxiliaire temporaire, contrats d'appui-emploi, contrats d'initiation à l'emploi ou contrats de travail à durée déterminée conclus avec un employeur bénéficiant d'un agrément provisoire courent jusqu'au terme fixé lors de leur conclusion respective. Tout renouvellement est soumis à l'accord préalable du directeur de l'Administration de l'emploi dans les formes et délais prévus par le présent titre.

(2) Les contrats à durée indéterminée conclus avec un employeur bénéficiant d'un agrément provisoire sont soumis à validation du ministre ayant dans ses attributions l'emploi sur proposition du directeur de l'Administration de l'emploi pour l'application des dispositions du Chapitre III du présent titre.

(3) Les conventions en cours entre les employeurs bénéficiant d'un agrément provisoire et le ministre ayant dans ses attributions l'emploi deviennent automatiquement caduques le dernier jour de l'année de la mise en vigueur du présent titre.

**Art. L. 594-3.- Forme juridique de l'employeur**

**Au plus tard dans la sixième année suivant l'entrée en vigueur du présent titre, les employeurs doivent transformer leur statut en celui d'association d'intérêt collectif, qui sera créé par la loi.**

**Art. II.- Modification du Titre II du Livre 6 du Code du Travail**

(1) Le paragraphe (2) de l'article L. 631-2 est complété par le point 38. suivant:

„38. assurer la mise en œuvre et le suivi du titre IX du livre V.“

**Art. III.- Nombre et structure du personnel du Ministère du Travail et de l'Emploi**

(1) L'exécution de la présente loi est confiée au ministre ayant l'emploi dans ses attributions.

(2) A cet effet, ce dernier peut procéder, par dérogation aux nombres limites inscrits dans la loi budgétaire pour l'exercice 2008 à l'engagement du personnel suivant:

- **deux employés de la carrière D** en vue de la gestion et du suivi des agréments et des conventions prévues aux articles L. 593-1 à L. 593-9 du Code du Travail pour les besoins du Ministère du Travail et de l'Emploi;
- quatre psychologues, quatre rédacteurs et un expéditionnaire pour les besoins du Directeur de l'Administration de l'emploi.

**Art. IV.- La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes „Loi du ... contribuant au rétablissement du plein emploi“.**



Service Central des Imprimés de l'Etat

5144/15

N° 5144<sup>15</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

**PROJET DE LOI****contribuant au rétablissement du plein emploi et complétant**

- 1. le livre V du Code du Travail par un Titre IX nouveau**
- 2. l'article L. 631-2 du Code du Travail**

\* \* \*

**DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(17.6.2008)

Par dépêche du 12 février 2008, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat en application de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat d'une série de vingt-huit amendements élaborés par la Commission du Travail et de l'Emploi par rapport au texte du projet de loi sous rubrique.

La commission a décidé de reprendre l'intitulé du texte gouvernemental amendé libellé comme suit: „*Projet de loi contribuant au rétablissement du plein emploi*“.

Le Conseil d'Etat aurait préféré un intitulé décrivant le contenu concret de la loi, tel que „*Projet de loi relatif à l'organisation et au financement d'initiatives privées en vue de l'intégration de demandeurs d'emploi difficiles à insérer sur le marché du travail*“.

Avec le maintien de l'intitulé actuel, le Code du travail contiendra désormais un titre IX du livre V relatif au „rétablissement du plein emploi“ à côté d'un intitulé du chapitre II du titre I du livre V „mesures destinées à maintenir le plein emploi“, ce qui peut générer des confusions.

Le Conseil d'Etat approuve l'insertion du projet dans le Code du travail au livre V sous un nouveau titre IX. Pour faciliter la lecture du présent avis, il se référera exclusivement au texte coordonné et amendé du projet de loi tel qu'il se présente pour l'intégration dans le Code du travail et tel qu'il est prévu d'être soumis au vote de la Chambre.

*Amendement 1*

La commission propose de remplacer la notion de „lutte contre le chômage incompressible“ par celle de „lutte pour l'intégration des demandeurs d'emploi difficiles à insérer ou réinsérer sur le marché du travail, et ce indépendamment de la situation conjoncturelle“.

Dans la mesure où le Conseil d'Etat avait critiqué le terme „incompressible“, il approuve cet amendement.

*Amendement 2*

Dans la définition des activités socio-économiques figurant sous l'article L. 591-2 b), la précision que ces activités auraient lieu „dans le cadre d'un contrat de travail“ paraît inconciliable avec l'amendement 10.

Pour les définitions figurant sub e), f) et g), il est renvoyé aux observations du Conseil d'Etat à l'endroit de l'amendement 10.

Au vu de l'amendement 1 et suite à la disparition de la notion de chômage incompressible, il y a également lieu d'omettre cette notion dans la définition de la convention de coopération figurant à l'article L. 591-2 h). La définition du demandeur d'emploi figurant à l'article L. 591-2 i) pose problème et risque de créer des confusions dans la mesure où cette même notion figure dans de nombreuses dispositions du Code du travail avec un sens différent et notamment dans les mesures y introduites par

la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant les mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement.

Si la définition était néanmoins maintenue, il y aurait lieu de viser non pas les demandeurs non affectés à „une mesure pour l'emploi“, mais les demandeurs non affectés à „une mesure active en faveur de l'emploi“, la notion étant définie sous le point I).

La définition de l'employeur reprise sous le point j) est superfétatoire. Elle inclut en effet tous les employeurs au sens courant du terme, à partir du moment où, tel que suggéré par le Conseil d'Etat, les fondations – et non seulement les associations sans but lucratif – peuvent également bénéficier des mesures introduites par la loi en projet. La notion d'„employeur“ est évoquée d'ailleurs à 93 autres reprises dans le Code du travail sans que le terme soit défini spécialement.

#### *Amendements 3 à 7*

Sans observation.

#### *Amendement 8*

Le Conseil d'Etat ne saurait suivre les auteurs des amendements en ce qu'ils prévoient, selon l'article L. 592-1, d'appliquer „l'ensemble des dispositions légales règlementaires et conventionnelles de droit commun du travail“ aux activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles, respectivement aux activités socio-économiques. Cette disposition légale est en effet en contradiction avec les dispositions des articles L. 543-1 à L. 543-34 dans la mesure notamment où:

- le contrat d'appui-emploi et le contrat d'initiation à l'emploi ne prévoient pas le paiement d'un salaire mais d'une indemnité inférieure au salaire minimum;
- l'horaire est réduit à 32 heures par semaine pour le contrat d'appui-emploi;
- les contrats peuvent être résiliés suivant des dispositions spécifiques (articles L. 543-7 et L. 543-23);
- les articles L. 543-6 et L. 543-23 excluent expressément l'application du titre II du livre Ier du Code du travail aux contrats visés.

Or, selon l'article L. 592-3(1), alinéa 1, du projet sous avis, les bénéficiaires (terme défini sous l'article L. 591-2 d)) seront liés à l'employeur „par un contrat d'appui-emploi au sens des articles L. 543-1 à L. 543-14, soit par un contrat d'initiation à l'emploi au sens des articles L. 543-15 à L. 543-29, soit par toute autre forme de contrat de travail de droit commun“. Le Conseil d'Etat doit dès lors s'opposer formellement à cet amendement qui créerait une contradiction dans les textes applicables. L'article L. 592-1, dans sa version proposée, est superfétatoire. Il va de soi que les bénéficiaires des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles ou des activités socio-économiques liées à leur employeur par un contrat de travail de droit commun bénéficient nécessairement du cadre légal régissant le contrat de travail. Ceux par contre qui sont liés à l'employeur par un CAE (articles L. 543-1 à L. 543-14) ou un CIE (articles L. 543-15 à L. 543-29) n'en profitent pas (voir articles L. 543-6 et L. 543-23, paragraphe 1er).

En tout état de cause, il y a lieu de supprimer le bout de phrase „notamment les dispositions d'ordre public du code du travail“ alors qu'il n'est nul besoin de préciser l'obligation d'appliquer les dispositions d'ordre public.

Le Conseil d'Etat s'interroge également sur la cohérence entre les dispositions introduites par le projet de loi sous rubrique et le contrat d'insertion régi par les articles 6 et suivants de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

#### *Amendement 9*

Aux termes du futur article L. 592-2 du Code du travail dans sa version amendée, le bénéfice des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et des activités socio-économiques introduites par le projet sous avis est étendu à tous les employeurs des secteurs privé et public. Suite à cette ouverture très large, il est inutile d'énumérer les diverses formes juridiques, ce d'autant plus que, par la formulation retenue, les fondations seraient exclues. Le Conseil d'Etat propose de libeller l'article comme suit:

„Les avantages financiers accordés en application du chapitre III du présent titre s'adressent à tous les employeurs dans les conditions et sous les réserves fixées au chapitre III.“

Le Conseil d'Etat observe que dorénavant l'Etat, les communes, les syndicats de communes et les établissements publics sont également visés en qualité d'employeurs publics et pourront engager des bénéficiaires dans le cadre des dispositions régissant les activités socio-économiques. Les associations pourront à leur tour exercer des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles. En procédant à ce revirement radical par rapport à la deuxième version du projet tel qu'il était libellé à la suite des amendements gouvernementaux transmis le 13 juin 2006, les auteurs des amendements risquent de se voir reprocher un manque de lisibilité de leur démarche contre le chômage.

Dans l'exposé des amendements du 13 juin 2006, les auteurs du projet écrivaient en effet encore que „le Gouvernement réservera à l'avenir le cofinancement d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles au sens du projet strictement et exclusivement au secteur privé (à l'exclusion du secteur associatif) et au secteur public“.

Dorénavant, tant les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles que les activités socio-économiques peuvent être offertes par tous les employeurs. Le projet ne précise pas quelles sont les nouvelles constatations qui ont entraîné ce changement fondamental d'approche. Le seul risque de catégorisation des personnes qui se verraient offrir une occupation dans le cadre d'une initiative sociale par un employeur du secteur associatif ne justifie guère, à lui seul, cette deuxième réorientation par rapport au projet initial tel que déposé le 19 mai 2003.

Le Conseil d'Etat ne peut s'empêcher d'évoquer dans ce contexte la fameuse remarque désabusée du Président Mitterrand, en 1993: „Contre le chômage on a tout essayé“.

La décision d'inclure dorénavant les institutions de droit public, dans le cercle des organisateurs des activités socio-économiques, est difficilement compréhensible. Le Conseil d'Etat continue en effet à penser, à l'instar de ce que les auteurs avaient exprimé dans l'exposé des motifs des amendements gouvernementaux transmis le 13 juin 2006, à savoir que „Les entreprises luxembourgeoises sont, dans le contexte d'une responsabilité sociale ciblée sur les demandeurs d'emploi au Luxembourg, mieux outillées et plus compétentes pour réaliser une réelle transition entre chômage et ré(intégration). Elles sont en effet les seules à avoir les moyens de créer réellement de l'emploi net à la fin d'une mesure active en faveur de l'emploi en offrant un contrat de droit commun aux bénéficiaires de la mesure“.

Le Conseil d'Etat suggère dès lors d'exclure les institutions de droit public, même à titre transitoire, des employeurs autorisés à organiser des activités socio-économiques.

Le Conseil d'Etat donne finalement à considérer que tout employeur, entreprise commerciale, est autorisé à demander l'agrément en vue d'organiser ces activités qui, selon le projet amendé, pourraient être financées par le Fonds pour l'emploi jusqu'à concurrence de 100% du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés versé au bénéficiaire.

#### *Amendement 10*

Selon le futur libellé de l'article L. 592-3(1), alinéa 2, les employeurs „ayant la forme d'une société commerciale“ et bénéficiant d'un agrément au sens du futur article L. 593-2 pourront, par dérogation à l'article L. 543-1(2), alinéa 2, conclure des contrats d'appui-emploi avec les demandeurs d'emploi visés à l'article L. 591-3.

Les auteurs n'expliquent pas les raisons justifiant cette dérogation bien limitée à l'exclusion prévue à l'article L. 543-1(2), alinéa 2. Le Conseil d'Etat estime qu'il serait plus logique de lever purement et simplement l'exclusion frappant les sociétés commerciales (et elles seules – les commerçants en nom personnel n'étant pas visés), en abrogeant l'alinéa 2 de l'article L. 543-1(2).

Le libellé de l'article L. 592-3(1), alinéa 2, ne cadre d'ailleurs pas avec la définition du demandeur d'emploi figurant à l'article L. 591-2 i). Alors que le demandeur d'emploi y défini n'inclut pas la personne sans emploi affectée à une mesure pour l'emploi, le paragraphe sous avis vise précisément à élargir le cercle des bénéficiaires du CAE à ces mêmes demandeurs.

L'amendement vise également à modifier l'article L. 592-4 du projet initial. Le bénéficiaire de la mesure se verra établir „sur base du bilan de compétences, du bilan d'insertion professionnel et/ou du diagnostic évolutif de l'insertion professionnelle, un parcours d'insertion individuel élaboré en étroite concertation avec les services compétents de l'Administration de l'Emploi, l'employeur et le bénéficiaire, en fonction du niveau de formation et de l'occupation de ce dernier“.

Le Conseil ne saisit pas le contenu et l'utilité concrète de cette superposition de deux bilans auquel est ajouté un diagnostic pour aboutir à un „parcours d'insertion individuel“. Il espère que le labyrinthe

terminologique ne découragera pas les employeurs du secteur privé disposés à participer loyalement aux efforts de réinsertion de jeunes demandeurs d'emploi.

*Amendement 11*

Sans observation.

*Amendement 12*

Le Conseil d'Etat approuve la modification du libellé de l'article L. 592-5. Il n'est guère utile de confronter un employeur potentiel à l'annonce de mesures répressives constituant autant d'épouvantails, mais qui n'apportent par ailleurs aucune plus-value par rapport au droit commun.

*Amendements 13 à 15*

Sans observation.

*Amendement 16*

Le Conseil d'Etat est d'accord avec l'inclusion d'une nouvelle condition à insérer sub a) à l'article L. 593-3. Il y a toutefois lieu de remplacer le renvoi sub e) à la loi du 9 mai 1990 relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes par un renvoi à la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Cette dernière loi a en effet abrogé la loi du 9 mai 1990.

*Amendements 17 à 19*

Sans observation.

*Amendement 20*

Dans le contexte de l'amendement proposé à l'article L. 593-7(2), le Conseil d'Etat rappelle que selon les règles légistiques, il n'y a jamais lieu, sous prétexte de renforcer le caractère impératif d'une obligation, de recourir au verbe „devoir“. Le simple présent du verbe principal a valeur impérative. Cet amendement est dès lors à omettre.

Il y a lieu de supprimer également le terme „notamment“ figurant en introduction à l'article L. 593-7(2). La convention ne saurait porter sur des conditions ne figurant pas expressément dans la base légale. La possibilité donnée au ministre d'inclure un nombre illimité de nouvelles conditions dans le contrat à conclure, ensemble avec le pouvoir discrétionnaire accordé selon le paragraphe 1er, risquerait de provoquer des contentieux quant au respect du principe de l'égalité.

*Amendements 21 et 22*

Sans observation.

*Amendement 23*

Selon cet amendement à l'article L. 593-8, la participation du Fonds pour l'emploi aux frais „de salaire“ du bénéficiaire pourrait être portée jusqu'à 100% du salaire social minimum pour travailleur non qualifié. Le Conseil d'Etat estime qu'une prise en charge généralisée du salaire à concurrence de 100% du salaire social minimum s'accorderait difficilement avec la philosophie à la base des activités socio-économiques. En acceptant de voir le Fonds pour l'emploi prendre en charge la totalité du revenu du bénéficiaire (et même les frais de gestion de l'entreprise), il ne subsistera, dans le chef de l'employeur, aucune incitation à créer une plus-value par le biais du travail du bénéficiaire de l'activité socio-économique.

Le Conseil d'Etat se doit de mettre en garde contre une telle dérive. Il relève d'ailleurs une contradiction entre l'article L. 593-8 et l'article L. 592-3(4) qui prévoit une prise en charge par le Fonds pour l'emploi à hauteur de 80% seulement dans le cadre d'un contrat de stage d'insertion professionnelle réservé aux jeunes.

La justification de cette approche disparate ne résulte pas du commentaire de l'amendement.

Le Conseil d'Etat propose également de viser non pas seulement le salaire, mais également l'indemnité. Il y a dès lors lieu de se référer au salaire ou à l'indemnité.

Le Conseil d'Etat s'oppose à l'amendement, qui n'a pas fait l'objet d'un commentaire, prévu à l'article L. 593-8(4) du Code du travail. Il propose le maintien de la formulation figurant dans la version gouvernementale amendée („peuvent être pris en charge“) plutôt que „l'obligation de prendre en charge“. Les frais de fonctionnement résultant d'activités socio-économiques dépendent en effet largement de la gestion plus ou moins rigoureuse de l'entreprise.

*Amendements 24 et 25*

Sans observation.

*Amendement 26*

Le Conseil d'Etat estime que les dispositions transitoires et finales regroupées sous le chapitre IV (articles L. 594-1 à L. 594-3) n'ont pas leur place dans le Code du travail. Ces dispositions transitoires devraient dès lors figurer dans un article II de la loi, les articles II et III du projet étant renumérotés en conséquence. L'intitulé du projet de loi est à compléter en ce sens.

*Amendement 27*

Selon cet amendement, il serait prévu de transformer le statut des employeurs en celui „d'association d'intérêt collectif, qui sera créé par la loi“ au plus tard dans la sixième année suivant l'entrée en vigueur de la loi sous avis.

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à ce libellé. Il ne saurait en effet être permis d'introduire une disposition légale dans le droit positif prévoyant une obligation à charge des employeurs de transformer leur statut en une forme sociale obscure, actuellement inexistante. Le législateur ne saurait également s'imposer dans une disposition légale l'obligation d'adopter une nouvelle loi dans un délai quel qu'il soit. Le législateur reste en effet souverain d'adopter les lois qu'il jugera opportunes au moment où il sera saisi d'un projet ou d'une proposition. La disposition prévue à l'article L. 594-3 du projet de loi est par ailleurs dépourvue de toute valeur contraignante, faute de sanction possible. Le Conseil d'Etat exige dès lors la suppression de l'article L. 594-3. Bien entendu, le Conseil d'Etat soutient toujours l'idée de confier la gestion des activités régies par le projet sous avis à des entreprises privées œuvrant dans un contexte concurrentiel.

*Amendement 28*

L'article II du projet tel qu'il est prévu (article III selon le Conseil d'Etat) est à libeller comme suit:

„(...) 38. assurer la mise en œuvre et le suivi des mesures visées au titre IX du livre V.“

Selon l'article IV du projet amendé, il est prévu d'introduire un intitulé abrégé. Cette mesure est inutile alors que toutes les dispositions du projet – à l'exception des dispositions transitoires – seront intégrées dans le Code du travail.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 17 juin 2008.

*Pour le Secrétaire général,*

*L'Attaché,*

Yves MARCHI

*Pour le Président,*

*Le Vice-Président,*

Claude A. HEMMER



Service Central des Imprimés de l'Etat

5144/16

N° 5144<sup>16</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

**PROJET DE LOI****contribuant au rétablissement du plein emploi et complétant:**

- 1. le livre V du Code du Travail par un Titre IX nouveau**
- 2. l'article L. 631-2 du Code du Travail**

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission du Travail et de l'Emploi</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (10.11.2008).....	1
2) Texte coordonné.....	2

\*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES  
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(10.11.2008)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 19 (2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-joint le texte coordonné du projet de loi mentionné sous rubrique, tel que la Commission du Travail et de l'Emploi l'a arrêté au cours de ses réunions des 16 et 23 septembre ainsi que des 21 et 29 octobre 2008.

Ce texte comporte deux amendements parlementaires nouveaux dont l'énoncé et la motivation se présentent comme suit:

*Amendement 1 – Article L. 591-2*

Au point (h) comportant la définition de la „convention de coopération“, le Conseil d'Etat estime que suite à la disparition de la notion de chômage incompressible, il y a également lieu d'omettre cette notion dans la définition précitée.

La commission se rallie à ces vues du Conseil d'Etat et propose de libeller la définition sub (h) comme suit:

„(h) „convention de coopération“: convention conclue entre le ministre ayant l'emploi dans ses attributions et l'employeur relative aux conditions et modalités du soutien financier par l'Etat d'initiatives prises pour le rétablissement du plein emploi en application du présent titre“.

*Amendement 2 – Article L. 592-2*

La commission propose un amendement ayant pour objet d'assurer que tous les employeurs, y inclus donc les indépendants en nom personnel fassent partie du champ d'application de la dérogation. Il s'agit de prévoir une dérogation pour l'ensemble des employeurs potentiels, quelque soit leur statut juridique, sous réserve toutefois de l'obtention préalable de l'agrément ministériel.

A cet effet, la commission propose de supprimer à l'alinéa 2 du paragraphe (1), le bout de phrase „ayant la forme d'une société commerciale au sens de la loi du 1915 concernant les sociétés commerciales et“, de sorte que cet alinéa se lira comme suit:

„Par dérogation à l'alinéa 2 du paragraphe (2) de l'article L. 543-1, les employeurs bénéficiant d'un agrément ministériel au sens de l'article L. 593-2. peuvent conclure des contrats d'appui-emploi avec les demandeurs d'emploi visés par l'article L. 591-3.“

\*

Je vous saurais gré, Monsieur le Président, si le Conseil d'Etat pourrait émettre son avis dans un délai tel que la Chambre des Députés puisse voter le projet de loi encore avant la fin de l'année en cours.

Copie de la présente est adressée pour information à M. François Biltgen, Ministre du Travail et de l'Emploi, et à Mme Octavie Modert, Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Chambre des Députés,*  
Lucien WEILER

\*

## TEXTE COORDONNE

### PROJET DE LOI

#### contribuant au rétablissement du plein emploi

Gras soulignés: Nouveaux amendements

Gras italiques: texte repris du 2e avis complémentaire du Conseil d'Etat

**Art. Ier.**— Le livre V du Code du Travail est complété par un Titre IX nouveau intitulé „Rétablissement du plein emploi“ et comportant les dispositions suivantes:

### TITRE IX

#### Rétablissement du plein emploi

#### Chapitre I: *Dispositions générales*

##### **Art. L. 591-1.**— **Objet**

Le présent titre régleme l'intervention de l'Etat dans l'organisation et le financement d'initiatives prises par les employeurs en matière de lutte pour l'intégration des demandeurs d'emploi difficiles à insérer ou réinsérer sur le marché du travail, et ce indépendamment de la situation conjoncturelle.

##### **Art. L. 591-2.**— **Définitions**

Aux fins du présent titre, on entend par

- (a) „activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle“: activités d'un employeur ayant comme finalité de préparer l'intégration ou la réintégration sur le marché du travail de personnes éprouvant des difficultés particulières pour trouver un emploi indépendamment de l'évolution conjoncturelle;
- (b) „activités socio-économiques“: activités d'un employeur ayant comme finalité d'offrir au bénéficiaire, dans le cadre d'un contrat de travail, un emploi et un encadrement de nature socio-économique tenant compte des difficultés éprouvées par le bénéficiaire pour trouver un emploi sur le marché du travail;
- (c) „agrément“: autorisation du ministre ayant l'emploi dans ses attributions d'exercer une activité d'insertion ou de réinsertion professionnelle ou une activité socio-économique;

- (d) „bénéficiaire“: le demandeur d’emploi, sans emploi, sans distinction d’âge, qui remplit les conditions prévues par l’article L. 591-3, paragraphe (1) et qui participe soit à une activité d’insertion ou de réinsertion professionnelle soit à une activité socio-économique;
- (e) „bilan de compétence“: le bilan de compétence permet d’analyser les compétences professionnelles et personnelles, les aptitudes et les motivations du demandeur d’emploi et de définir un projet professionnel et le cas échéant un projet de formation;
- (f) „bilan d’insertion professionnelle (BIP)“: le BIP est un outil de travail en groupe qui agit sur le processus d’insertion professionnelle du demandeur d’emploi par une triple action :
- acquisition d’une meilleure connaissance du fonctionnement du marché de l’emploi et de la vie en entreprise;
  - prise en compte de son positionnement personnel et professionnel par rapport aux exigences du marché du travail;
  - élaboration d’un projet professionnel réaliste et d’action, adapté aux conditions du marché du travail;
- (g) „diagnostic évolutif de l’insertion professionnelle (DEIP)“: le DEIP est un protocole scientifique qui a pour but l’évaluation objective de l’employabilité du demandeur d’emploi afin de déterminer son aptitude à suivre un programme d’intégration dans un environnement professionnel donné;
- (h) convention de coopération“: convention conclue entre le ministre ayant l’emploi dans ses attributions et l’employeur relative aux conditions et modalités du soutien financier par l’Etat d’initiatives prises **pour le rétablissement du plein emploi en application du présent titre**;
- (i) „demandeur d’emploi“: personne sans emploi, disponible pour le marché du travail, à la recherche d’un emploi approprié, non affectée à une mesure *active* pour l’emploi, indemnisée ou non indemnisée et ayant respecté les obligations de suivi de l’Administration de l’emploi;
- ~~(j) „employeur“: toute personne physique ou morale qui prend en charge un bénéficiaire au sens du présent titre soit dans le cadre d’une activité d’insertion ou de réinsertion professionnelles soit dans le cadre d’une activité socio-économique;~~
- (j) „initiative prise en matière de lutte pour l’intégration des demandeurs d’emploi difficiles à insérer ou réinsérer sur le marché du travail“: terme général reprenant à la fois les activités d’insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques;
- (k) „mesure active en faveur de l’emploi“:
- le contrat d’appui-emploi au sens des articles L. 543-1 à L. 543-14;
  - le contrat d’initiation à l’emploi au sens des articles L. 543-15 à L. 543-29;
  - le stage de réinsertion au sens des articles L. 524-1 à L. 524-7;
  - le pool des assistants, conformément à l’article VII, paragraphe (1) de la loi du 31 juillet 1995 relative à l’emploi et à la formation professionnelle, telle que modifiée;
  - les mises au travail de chômeurs indemnisés au sens de l’article L. 523-1 paragraphes (2) et (3);
  - les formations, séminaires ou toute autre mesure assignée par les services compétents de l’Administration de l’emploi;
- (l) „parcours d’insertion individuel“: le parcours d’insertion individuel précise pour chaque demandeur d’emploi, où la situation l’exige, les actions à déployer et qui sont destinées à soutenir, lancer ou relancer le processus d’insertion professionnelle du demandeur d’emploi.

#### **Art. L. 591-3.– Champ d’application**

(1) Les activités d’insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques doivent exclusivement concerner des bénéficiaires, qui, au moment où lesdites activités leur sont proposées

1. soit ne sont pas engagés dans les liens d’un contrat de travail ou d’apprentissage, respectivement ne suivent pas de mesure active en faveur de l’emploi au plus tard après six mois d’inscription à l’Administration de l’emploi;
2. soit ne sont pas engagés dans les liens d’un contrat de travail ou d’apprentissage le premier jour ouvrable suivant la fin d’une mesure active en faveur de l’emploi.

(2) A titre exceptionnel, les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques peuvent concerner des bénéficiaires non visés par le paragraphe (1) qui précède, sur base d'une décision motivée du directeur de l'Administration de l'emploi.

(3) Les formations, séminaires ou toute autre mesure assignée par les services compétents de l'Administration de l'emploi ne sont pas prises en compte pour l'application du point 2. du paragraphe (1) qui précède.

(4) La participation à temps partiel à une mesure active en faveur de l'emploi n'empêche pas l'application du présent titre pour la quote-part du temps restant, dans le respect toutefois des limites fixées en matière de durée de travail conformément aux dispositions des articles L. 211-1 à L. 213-2.

**Art. L. 591-4.– Mise en œuvre**

La mise en œuvre et le suivi du présent titre sont confiés à l'Administration de l'emploi.

**Chapitre II: Activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles  
et activités socio-économiques**

**Art. L. 592-1.– Régime juridique applicable**

*Les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement les activités socio-économiques sont soumises à l'ensemble des dispositions légales, réglementaires et conventionnelles de droit commun du travail, notamment les dispositions d'ordre public du code du travail.*

**Art. L. 592-1.– Forme juridique de l'employeur**

*Les avantages financiers accordés en application du chapitre III du présent titre s'adressent à tous les employeurs dans les conditions et sous les réserves fixées au chapitre III.*

**Art. L. 592-2.– Statut des bénéficiaires**

(1) Au cours des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle respectivement des activités socio-économiques, les bénéficiaires sont soit liés à l'employeur par un contrat d'appui-emploi au sens des articles L. 543-1 à L. 543-14, soit par un contrat d'initiation à l'emploi au sens des articles L. 543-15 à L. 543-29 soit par toute autre forme de contrat de travail de droit commun.

Par dérogation à l'alinéa 2 du paragraphe (2) de l'article L. 543-1, les employeurs **ayant la forme d'une société commerciale au sens de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales** et bénéficiant d'un agrément ministériel au sens de l'article L. 593-2. peuvent conclure des contrats d'appui-emploi avec les demandeurs d'emploi visés par l'article L. 591-3.

(2) L'indemnité versée au bénéficiaire d'un contrat d'appui-emploi est remboursée par le fonds pour l'emploi conformément au paragraphe (3) de l'article L. 543-11.

(3) L'indemnité versée au bénéficiaire d'un contrat d'initiation à l'emploi est remboursée par le fonds pour l'emploi conformément à l'article L. 543-21.

(4) Pour les employeurs bénéficiant d'un agrément au sens de l'article L. 593-2. et par dérogation à l'article L. 524-4, le remboursement de l'indemnité touchée par le bénéficiaire d'un stage de réinsertion professionnelle est prise en charge par le fonds pour l'emploi à hauteur de quatre vingt-cinq pour cent.

**Art. L. 592-3.– Etablissement d'un parcours d'insertion individuel du bénéficiaire**

Au cours des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement des activités socio-économiques, le bénéficiaire se voit établir, sur base du bilan de compétences, du bilan d'insertion professionnel et/ou du diagnostic évolutif de l'insertion professionnelle, un parcours d'insertion individuel élaboré en étroite concertation par les services compétents de l'Administration de l'emploi, l'employeur et le bénéficiaire, en fonction du niveau de formation et de l'occupation de ce dernier.

**Art. L. 592-4.– Obligations de l'employeur**

(1) Dans le cadre des activités socio-économiques, le bénéficiaire reçoit, sur base de son parcours d'insertion individuel, un emploi correspondant à son profil.

(2) L'employeur est tenu d'informer par écrit le directeur de l'Administration de l'emploi de la résiliation du contrat de travail du bénéficiaire respectivement de la venue à échéance du contrat de travail à durée déterminée.

### **Chapitre III: Dispositions administratives et financières**

#### **Art. L. 593-1.– Conditions du soutien financier de l'Etat**

(1) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi subventionné, à charge des crédits en provenance du fonds pour l'emploi, les activités de tout employeur en matière d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement en matière socio-économique de personnes définies à l'article L. 591-2.

(2) Cette subvention est subordonnée à l'obtention d'un agrément ministériel ainsi qu'à la conclusion d'une convention de coopération.

(3) Dans le cadre de la convention de coopération, le ministre ayant dans ses attributions l'emploi accorde des avances trimestrielles à l'employeur pour le financement des activités de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques.

#### **Section 1: L'agrément ministériel**

**Art. L. 593-2.–** (1) Sans préjudice du respect d'autres dispositions légales applicables, aucun employeur ne peut prétendre au bénéfice du présent titre s'il n'est pas en possession d'un agrément écrit du ministre ayant dans ses attributions l'emploi attribué sur avis du directeur de l'Administration de l'emploi.

(2) L'agrément doit être demandé pour tout ou partie des activités de l'employeur.

#### **Art. L. 593-3.– Conditions d'obtention de l'agrément**

Pour obtenir l'agrément, l'employeur doit:

- a) documenter les prestations à fournir à l'égard des bénéficiaires et plus particulièrement les mesures d'encadrement prévues ;
- b) remplir les conditions d'honorabilité dans le chef des membres des organes dirigeants de la personne morale responsables de la gestion des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et des activités socio-économiques dans le chef du personnel dirigeant;
- c) ne pas avoir été mis en état de faillite, de concordat préventif de faillite ou de déconfiture;
- d) avoir répondu à l'ensemble des exigences légales en matière de législation sur les sociétés et associations;
- e) suffire, s'il y a lieu, aux obligations de la *loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés*;
- f) garantir que les activités agréées soient accessibles aux bénéficiaires indépendamment de toutes considérations d'ordre idéologique, philosophique ou religieux et que le bénéficiaire ait droit à la protection de sa vie privée et au respect de ses convictions idéologiques, philosophiques et religieuses.

#### **Art. L. 593-4.– Demande en obtention de l'agrément**

(1) L'honorabilité professionnelle des personnes visées à l'article 593-3 point b) est appréciée par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

(2) Les communes, syndicats de communes et établissements publics sont supposés remplir d'office les conditions d'honorabilité.

(3) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut prendre à cet effet les avis de l'Inspection du travail, de l'Administration de l'emploi ainsi que d'autres experts en la matière.

#### **Art. L. 593-5.– Octroi, refus ou retrait de l'agrément**

(1) L'agrément peut être limité dans le temps. La durée de validité de l'agrément ne peut être inférieure à un an.



(2) La demande de prorogation doit parvenir par lettre recommandée avec accusé de réception au ministre ayant dans ses attributions l'emploi au plus tard trois mois avant l'échéance du terme.

(3) L'agrément est refusé ou retiré si les conditions légales ou réglementaires applicables ne sont pas ou plus remplies. La décision de refus ou de retrait dûment motivée est prise par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, sur avis du directeur de l'Administration de l'emploi et notifiée par voie de lettre recommandée avec accusé de réception à l'employeur.

(4) Toutefois, le retrait de l'agrément ne peut intervenir qu'après une mise en demeure, par voie de lettre recommandée avec accusé de réception, du ministre ayant dans ses attributions l'emploi invitant l'employeur à se conformer, dans un délai allant, selon les circonstances, de huit jours à trois mois, aux conditions légales et réglementaires applicables.

(5) L'agrément expire de plein droit en cas de faillite ou de dissolution de la société respectivement de dissolution de l'association ou de la cessation de l'activité commerciale, artisanale, agricole ou libérale à but lucratif.

(6) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, peut, sans préjudice des pouvoirs reconnus aux officiers et agents de police judiciaire et de la police grand-ducale, vérifier sur place et sur pièces le respect des dispositions du présent chapitre.

(7) Les décisions concernant l'octroi ou le retrait de l'agrément sont notifiées au directeur de l'Administration de l'emploi.

(8) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi tient une liste des employeurs ayant reçu l'agrément ministériel.

#### **Art. L. 593-6.– Changement des conditions d'obtention**

(1) Sans préjudice des paragraphes (2) et (3) du présent article, l'employeur est tenu de fournir sans délai au ministre ayant dans ses attributions l'emploi, toute information relative à un éventuel changement des conditions définies à l'article L. 593-3 et sur base desquelles l'agrément a été accordé.

(2) En cas de remplacement d'un ou de plusieurs membres des organes dirigeants et/ou du personnel dirigeant, les documents prévus à l'article L. 593-3 doivent parvenir, dans un délai de trois mois qui suivent la survenance du remplacement, au ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

(3) Toute autre modification des conditions définies à l'article L. 593-3, sur la base desquelles l'agrément a été accordé, est sujette à un nouvel agrément, à demander dans le délai fixé au paragraphe (2) du présent article.

(4) L'ensemble des informations reprises aux paragraphes (1) à (3) du présent article sont à fournir par voie de lettre recommandée avec accusé de réception à la poste.

(5) L'octroi ou le refus de cet agrément intervient dans les mêmes formes et conditions que celles prévues à l'article L. 593-5.

### **Section 2: La convention de coopération**

#### **Art. L. 593-7.– Contenu de la convention de coopération**

(1) Afin de permettre à l'employeur, qui détient un agrément, de prétendre au bénéfice des dispositions du chapitre III du présent titre, le ministre ayant dans ses attributions l'emploi a le pouvoir discrétionnaire de conclure avec lui une convention de coopération, appelée ci-après „convention“.

(2) La convention *mentionne*:

1. les prestations à fournir par l'employeur à l'égard des bénéficiaires et plus particulièrement les mesures d'encadrement prévues;

2. la participation financière maximale du fonds pour l'emploi;
3. les modalités de gestion des dossiers, afin de permettre un suivi et une évaluation socioprofessionnels qualitatifs des bénéficiaires;
4. les modalités de gestion financière à observer par l'employeur et notamment la forme et le contenu des décomptes à présenter;
5. les modalités de prise en charge et d'éligibilité des frais par le fonds pour l'emploi;
6. les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'Etat en relation avec les obligations du bénéficiaire;
7. les modalités de coopération entre les parties contractantes et le directeur de l'Administration de l'emploi;
8. les informations relatives à sa durée;
9. les formes et délais relatifs à sa résiliation.

(3) Les responsabilités en matière de gestion des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et des activités socio-économiques incombent exclusivement à l'employeur.

(4) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi met à disposition des employeurs un guide administratif et financier prévoyant les modalités d'exécution des points 2 à 6 du paragraphe (2) du présent article.

### **Section 3: Dépenses éligibles**

#### **Art. L. 593-8.– Dépenses résultant d'activités socio-économiques**

(1) La participation du fonds pour l'emploi aux frais de salaire du bénéficiaire est décidée par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, sur avis du directeur de l'Administration de l'emploi. Elle peut être portée jusqu'à cent pour cent du salaire versé au bénéficiaire par l'employeur, y compris la part patronale des cotisations sociales, sans pour autant que la participation dépasse le salaire social minimum pour travailleur non qualifié. Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut, de sa propre initiative, sur demande motivée de l'employeur et/ou sur demande motivée du directeur de l'Administration de l'emploi, revoir sa décision semestriellement.

(2) Le fonds pour l'emploi prend en outre en charge les frais du personnel nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement des activités socio-économiques organisées par l'employeur sur la base d'un plan décrivant ses besoins en personnel et du budget prévisionnel soumis à l'avis du directeur de l'Administration de l'emploi et accordé par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

(3) Les frais liés à la formation des bénéficiaires sont pris en charge en conformité avec les dispositions de l'article L. 631-2.

(4) Les frais de fonctionnement sont pris en charge sur base des stipulations de la convention.

### **Section 4: Modalités du soutien financier**

#### **Art. L. 593-9.– Exigences comptables**

(1) A l'exception des communes, des syndicats de communes et des établissements publics, l'employeur est tenu, sous peine de remboursement des subventions perçues, de tenir une comptabilité analytique et de communiquer au ministre ayant dans ses attributions l'emploi le bilan et comptes de profits et pertes détaillés dans lesquels les amortissements nécessaires doivent avoir été faits.

(2) A l'exception des communes, des syndicats de communes et des établissements publics, l'employeur est tenu de communiquer les documents repris au paragraphe qui précède chaque année dans les trois mois de la clôture de l'exercice. Sans préjudice de l'application des dispositions de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, les comptes annuels doivent avoir fait, au préalable, l'objet d'un contrôle par un ou plusieurs réviseurs d'entreprises recrutés parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises.

(3) En vue de bénéficier du remboursement des frais encourus et sauf dispositions contraires prévues dans la convention de coopération, l'employeur est tenu de présenter un décompte annuel au ministre ayant dans ses attributions l'emploi. La forme et le contenu du décompte sont déterminés par la convention.

(4) L'employeur présentera en outre annuellement et au plus tard pour le 15 mai de l'exercice courant, le budget prévisionnel pour l'exercice suivant au ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

***Art. II.– Dispositions transitoires et finales***

***A. Agrément ministériel***

*(1) Les employeurs, qui exercent leur activité depuis plus de trois ans et qui ne remplissent pas à la date de l'entrée en vigueur du présent titre les conditions pour obtenir l'agrément, disposent d'un délai ne pouvant pas excéder trois ans pour se conformer aux dispositions en question.*

*(2) Pendant ce délai ils bénéficient d'un agrément provisoire.*

***B. Conventions en cours***

*(1) Les stages, contrats d'auxiliaire temporaire, contrats d'appui-emploi, contrats d'initiation à l'emploi ou contrats de travail à durée déterminée conclus avec un employeur bénéficiant d'un agrément provisoire courent jusqu'au terme fixé lors de leur conclusion respective. Tout renouvellement est soumis à l'accord préalable du directeur de l'Administration de l'emploi dans les formes et délais prévus par le présent titre.*

*(2) Les contrats à durée indéterminée conclus avec un employeur bénéficiant d'un agrément provisoire sont soumis à validation du ministre ayant dans ses attributions l'emploi sur proposition du directeur de l'Administration de l'emploi pour l'application des dispositions du Chapitre III du présent titre.*

(3) Les conventions en cours entre les employeurs bénéficiant d'un agrément provisoire et le ministre ayant dans ses attributions l'emploi deviennent automatiquement caduques le dernier jour de l'année de la mise en vigueur du présent titre.

***Art. L. 594-3.– Forme juridique de l'employeur***

*Au plus tard dans la sixième année suivant l'entrée en vigueur du présent titre, les employeurs doivent transformer leur statut en celui d'association d'intérêt collectif, qui sera créé par la loi.*

**Art. III.– Modification du Titre II du Livre 6 du Code du Travail**

(1) Le paragraphe (2) de l'article L. 631-2. est complété par le point 38. suivant:

„38. assurer la mise en œuvre et le suivi du titre IX du livre V.“

**Art. IV.– Nombre et structure du personnel du Ministère du Travail et de l'Emploi**

(1) L'exécution de la présente loi est confiée au ministre ayant l'emploi dans ses attributions.

(2) A cet effet, ce dernier peut procéder, par dérogation aux nombres limites inscrits dans la loi budgétaire pour l'exercice 2008 à l'engagement du personnel suivant:

- deux employés de la carrière D en vue de la gestion et du suivi des agréments et des conventions prévues au chapitre III du présent titre loi pour les besoins du Ministère du Travail et de l'Emploi;
- quatre psychologues, quatre rédacteurs et un expéditionnaire pour les besoins du Directeur de l'Administration de l'emploi.

*Art. IV.– La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes „Loi du ... contribuant au rétablissement du plein emploi“.*

5144/17

**N° 5144<sup>17</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

---

**PROJET DE LOI**

**contribuant au rétablissement du plein emploi**

\* \* \*

**TROISIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(25.11.2008)

Par dépêche du 10 novembre 2008, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat en application de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat de deux nouveaux amendements parlementaires, élaborés par la Commission du Travail et de l'Emploi. Au texte des amendements étaient joints un texte coordonné incluant les deux amendements ainsi que les changements apportés au projet gouvernemental suite au deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 17 juin 2008.

Le Conseil d'Etat observe que la majorité des amendements proposés dans son avis du 17 juin 2008 ont été retenus par la commission parlementaire. La commission a néanmoins maintenu le libellé de l'article L. 493-8 relatif à la prise en charge intégrale des frais en rapport avec le salaire versé au bénéficiaire par le Fonds pour l'emploi.

Le Conseil d'Etat approuve les amendements 1 et 2 qui tiennent compte de ses observations figurant dans son deuxième avis complémentaire susmentionné.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 novembre 2008.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5144/18



N° 5144<sup>18</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

**PROJET DE LOI****contribuant au rétablissement du plein emploi et complétant:**

- 1. le livre V du Code du Travail par un Titre IX nouveau**
- 2. l'article L. 631-2 du Code du Travail**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI**

(13.1.2009)

La Commission se compose de: M. Marcel GLESENER, Président; M. Ali KAES, Rapporteur; MM. John CASTEGNARO, Lucien CLEMENT, Fernand ETGEN, Aly JAERLING, Ali KAES, Alexandre KRIEPS, Mme Viviane LOSCHETTER, M. Romain SCHNEIDER, Mme Vera SPAUTZ et M. Marc SPAUTZ, Membres.

\*

**1. PROCEDURE LEGISLATIVE**

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi en date 20 mai 2003. Il était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une fiche d'impact financière.

Le projet de loi a fait l'objet d'une multitude d'avis. Il a été ainsi avisé par:

- la Chambre de Travail en date du 7 novembre 2003;
- la Chambre des Employés Privés en date du 3 décembre 2003;
- la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics en date du 27 janvier 2004;
- la Chambre des Métiers en date du 19 mars 2004;
- de la Chambre de Commerce en date du 23 mars 2004;
- de la Chambre d'Agriculture en date du 5 avril 2004.

Certaines chambres professionnelles ont rendu un deuxième ainsi qu'un troisième avis, suite notamment aux différentes adaptations apportées au cours des travaux parlementaires au projet de loi initial. Il en a été ainsi de:

- la Chambre des Employés Privés en date du 25 mars 2004 et du 28 septembre 2006;
- la Chambre de Travail en date du 27 octobre 2006.

Le Conseil d'Etat a émis un premier avis le 15 novembre 2005, suivi d'un avis complémentaire le 20 mars 2007, d'un deuxième avis complémentaire le 17 juin 2008 et enfin d'un troisième avis complémentaire le 25 novembre 2008.

La Commission du Travail et de l'Emploi s'est réunie pas moins de 13 fois<sup>1</sup> pour examiner le projet de loi, notamment à la lumière des avis du Conseil d'Etat, ainsi que pour adopter les différents amendements au texte du projet de loi initial qu'elle a jugé opportuns.

<sup>1</sup> 24 octobre 2003; 3 mars 2004; 10 décembre 2004; 27 septembre 2006; 16 octobre 2007; 23 octobre 2007; 18 décembre 2007; 15 janvier 2008; 22 janvier 2008; 29 janvier 2008; 16 septembre 2008; 23 septembre 2008; 7 octobre 2008; 21 octobre 2008; 29 octobre 2008.

Le projet de loi a fait l'objet de deux séries d'amendements gouvernementaux en date du 4 mars 2004 et du 13 juin 2006 ainsi que de deux séries d'amendements parlementaires en date du 12 février 2008 et du 10 novembre 2008.

Le présent rapport a été adopté par la Commission du Travail et de l'Emploi dans sa réunion du 13 janvier 2009.

\*

## 2. CONSIDERATIONS GENERALES

### 2.1. Objet du projet de loi sous rubrique

Le projet de loi a pour objet de créer un cadre légal et financier pour les diverses mesures de lutte contre le chômage. Il entend plus particulièrement réglementer l'intervention de l'Etat dans l'organisation et le financement d'initiatives prises par les employeurs en matière de lutte pour l'intégration des demandeurs d'emploi difficiles à insérer ou réinsérer sur le marché du travail, et ce indépendamment de la situation conjoncturelle.

Le projet de loi a été réorganisé de manière fondamentale depuis son dépôt à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi en date du 20 mai 2003. Il a été amendé pas moins de quatre fois, dont deux fois par la Commission parlementaire. A noter encore que si l'objectif au sens strict du terme du présent texte de loi est le même que celui du projet de loi initial, des changements substantiels ont été apportés au niveau de la mise en œuvre de cet objectif, changeant, du moins en partie, l'orientation du projet de loi sous rubrique.

Avant d'examiner le texte définitif, c.-à-d. le présent texte, il n'est pas inintéressant de rappeler la genèse du projet de loi avant de se consacrer à l'évolution et la réorientation du texte.

#### a) *Genèse du projet de loi sous rubrique*

Les initiatives sociales pour l'emploi ont pour but la prise en charge des personnes éloignées du marché du travail, d'en améliorer l'employabilité par la formation et par le travail ainsi que la gestion de structures adaptées aux besoins spécifiques des personnes concernées. Ces initiatives s'inscrivent dans la politique générale des mesures pour l'emploi dont elles constituent un aspect spécifique. Les initiatives actuellement en place traduisent l'évolution dans l'approche tant politique que philosophique de la problématique du chômage. En effet, en quarante ans, on est passé d'un chômage essentiellement économique à un chômage résiduel, de nature plutôt sociale.

A côté d'un chômage économique ou conjoncturel de nature forcément temporaire s'est développé un chômage structurel qui ne profite pas de la dynamique de l'emploi. Cette situation s'explique principalement en raison de l'inadéquation des demandes d'emploi avec les offres d'emploi. A cela vient s'ajouter un autre élément important et qui tient à la situation atypique du marché du travail luxembourgeois: les chômeurs se voient confrontés à une forte concurrence de la part des frontaliers et ce tant au niveau des qualifications qu'au niveau des revendications salariales.

Quoiqu'il en soit la non-qualification est devenue au fil des ans, le principal facteur d'exclusion du marché du travail et partant de l'exclusion sociale, et ce phénomène risque de s'aggraver dans les années et décennies à venir. Or, dans la mesure où l'emploi est un important vecteur d'intégration sociale et le premier moyen de lutte contre la pauvreté, pour autant qu'il apporte un revenu suffisant et des perspectives concrètes d'évolution personnelle et de carrière, il n'est pas étonnant que l'une des priorités de la politique de l'emploi soit la prise en charge le plus tôt possible des personnes qui éprouvent des difficultés particulières à trouver respectivement à retrouver un emploi pour des raisons a priori autres qu'économiques.

Ainsi, au-delà des moyens classiques de lutte contre le chômage se sont peu à peu développées des mesures qui entendent prendre en charge les demandeurs d'emploi dont le profil professionnel et surtout social est tel que les moyens traditionnels d'insertion ou de réinsertion s'avèrent inappropriés.

En effet, on a pris conscience, et ce d'autant plus après le dépôt du projet de loi en 2003, que le chômage de nature structurel avait souvent également une dimension „sociale“. Avant la crise financière et économique actuelle, on n'hésitait pas affirmer que le chômage aurait tendance à diminuer si la composante structurelle du taux ne cessait d'augmenter. Cette évolution est due principalement aux

caractéristiques de la société postindustrielle qui aujourd'hui n'offre plus une aussi grande proportion d'emplois aux personnes sans qualifications ou à faible qualification. Ces emplois représentaient environ la moitié des emplois il y a encore une quarantaine ou une cinquantaine d'années, alors que de nos jours, ce sont les emplois exigeant une qualification supérieure qui constituent plus de la moitié des emplois – 56% – . Le nombre d'emplois à qualification moyenne ne cesse de baisser et les postes soi-disant „sans qualifications“ se font de plus en plus rares et cette tendance n'est pas prête à se renverser. A cela s'ajoute encore le fait que de nos jours, les emplois „sans qualifications“ ne sont pas tout à fait des emplois „sans qualifications“ puisqu'ils présupposent un minimum d'aptitudes et de compétences, minimum qui fait défaut chez un certain nombre de chômeurs ce qui rend leur insertion ou réinsertion professionnelle particulièrement difficile voire utopique.

On mesure la gravité du problème en mettant en relation les données concernant les exigences de qualifications requises par le marché de l'emploi avec les données statistiques de l'ADEM dont il résulte que plus de la moitié des demandeurs d'emploi inscrits peuvent tout juste se prévaloir de l'accomplissement de leur scolarité obligatoire<sup>2</sup>. L'analyse détaillée de ces chômeurs montre que l'absence d'emploi se conjugue bien souvent avec d'autres facteurs psychosociaux (séparation, surendettement, dépendances, troubles psychologiques) qui ensemble expliquent l'employabilité souvent fortement réduite des personnes en question. Il est évident que pour ces personnes de simples assignations ou des mesures d'insertion ou de réinsertion classiques ne sont guère utiles, cette catégorie de personnes devant pouvoir bénéficier de mesures adaptées.

Un des outils développés par l'ADEM et qui s'avère très efficace dans la lutte contre le chômage et plus particulièrement dans la lutte contre le chômage de nature sociale est la mise en place d'un accompagnement individualisé des chômeurs qui permet une identification précoce des besoins et aptitudes des personnes concernées. Cette approche, qui s'est développée au fil des années et qui est incarnée par le Service d'Accompagnement Personnalisé (SAPDE) de l'ADEM, service créé en 2001, se trouve formellement ancrée dans la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement. En effet, si la loi PAN de 1999 avait déjà souligné la nécessité d'une individualisation de la prise en charge des demandeurs d'emploi en créant notamment la base légale pour l'établissement d'un bilan de compétence, c'est la législation tripartite de 2006 qui a posé le principe général d'un accompagnement plus personnalisé des demandeurs d'emploi. Le SAPDE, qui est chargé de cet accompagnement, a établi à cet effet une échelle d'employabilité des demandeurs allant de A, le niveau le plus élevé d'employabilité au niveau E, le niveau d'employabilité le plus faible.

Le demandeur d'emploi qui se positionne en „A“ est en principe prêt à entreprendre de manière autonome des démarches d'insertion ou de réinsertion professionnelle tandis que le demandeur d'emploi qui est classé au niveau „B“, tout en disposant de bonnes compétences professionnelles, démontre une certaine faiblesse, qui peut être importante ou totale, au niveau de la dimension „méthode“. Il peut p.ex. avoir des difficultés à établir correctement un CV ou ne sait pas comment se comporter lors d'un entretien d'embauche. Il s'agit de combler des lacunes en le briefant afin d'optimiser ses chances d'employabilité.

Le demandeur classé au niveau „C“ fait partie de ces demandeurs pour lesquels il existe une ébauche de projet, mais qui ne savent pas encore vraiment où ni vers qui ils veulent et peuvent aller.

Le demandeur d'emploi positionné en „D“ a dépassé le stade „limite“, ne dispose d'aucun projet professionnel et ignore tout ou à peu près tout sur ses compétences et potentiels. Il ne formule pas d'objectif et ne sait pas se servir des mesures et structures en place pour l'aider.

Le demandeur sous „E“ est un demandeur en stade „limite“ entre le chômage de longue durée et la dynamique d'insertion professionnelle. Nombreux sont les obstacles qui empêchent le demandeur à prendre des décisions claires et dirigées vers des objectifs d'insertion. La dynamique d'insertion est freinée par divers obstacles d'ordre social, psychologique, cognitif et parfois physiques.

Quant au demandeur classé sous „E“, il s'agit d'un demandeur trop éloigné du marché de l'emploi dont la prise en charge est assurée par des services extérieurs de l'ADEM qui sont plus compétents pour s'occuper de cette catégorie de personnes. Une intégration semble a priori peu probable pour ces personnes et ce aussi bien au niveau du marché ordinaire de l'emploi que sur le marché solidaire.

<sup>2</sup> 51,5% en septembre 2008 d'après le Bulletin luxembourgeois de l'Emploi de l'ADEM pour le mois de septembre 2008.

A côté de l'accompagnement personnalisé du demandeur sont apparues d'ailleurs dès 1998 des initiatives sociales pour l'emploi en faveur notamment des chômeurs difficiles à placer. Les initiatives sociales les plus connues s'appuient sur une forte assise syndicale. Il s'agit p.e x.:

- de l'Objectif Plein Emploi, privilégiant la collaboration avec certaines communes;
- de Proactif asbl;
- du Forum pour l'emploi asbl.

A ces 3 initiatives prédominantes, se sont progressivement ajoutées des structures de moindre taille, mais occupant néanmoins un rôle important dans le domaine visé:

- les initiatives fonctionnant sous l'égide de la Ville de Dudelange et de l'Office social de la Ville d'Ettelbruck;
- Eng nei Schaff asbl;
- Défi-job asbl;
- ICOPA asbl RTPH
- Colabor s.c.

Depuis leur essor, la plupart des initiatives sociales pour l'emploi ont été cofinancées par le biais du fonds pour l'emploi. A noter dans ce contexte, que l'idée de base inhérente aux initiatives sociales remonte en fait à un projet européen „*Pactes locaux pour l'emploi*“ cofinancé à raison chaque fois de 37,5% à charge de l'Etat et du Fonds social européen, la quote-part résiduelle étant assumée par le porteur du projet. Lorsque le projet européen est arrivé à terme, il a été décidé de reprendre le même système d'encadrement du demandeur d'emploi dans la législation nationale, ceci dans le cadre de la législation PAN du 12 février 1999. A noter encore que l'Etat a repris à son compte la part incombant au Fonds social européen, de sorte que les initiatives sont financées à 75% par l'Etat et à 25% par le porteur du projet.

Or, il s'est rapidement avéré qu'à plusieurs égards les cadres légaux en vigueur sont inadaptés aux réalités telles qu'elles se présentent sur le terrain. Les cadres légaux en place sont également muets quant à la prise en charge des frais liés au personnel encadrant les demandeurs d'emploi aussi bien que des frais de matériel et de logement. Certes la loi du 12 février 1999 (loi PAN) a précisé que les dépenses liées à l'exploitation des possibilités offertes par la création d'emplois à l'échelon local, dans l'économie sociale et dans les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par le marché étaient pris en charge, mais les modalités d'exécution relatives à cette disposition de la loi de 1999 n'ont jamais été définies.

Des problèmes sont également apparus concernant la mise en œuvre des instruments introduits par la loi PAN de 1999, à savoir: le contrat d'auxiliaire temporaire (CAT) et le stage d'insertion.

Afin de répondre aux imprécisions des textes légaux et dans un souci de satisfaire aux exigences de transparence et de rigueur administrative et financière requises en la matière, le Ministre du Travail et de l'Emploi a mis en place dès 2001 un cadre référentiel administratif et financier retenant un certain nombre d'éléments. Des conventions de coopération ont été signées entre le Ministère du Travail et de l'Emploi et l'ensemble des bénéficiaires de fonds en provenance du Fonds pour l'emploi pour répondre aux préoccupations exprimées par les différentes instances publiques compétentes en matière de contrôle financier, y compris la Commission d'exécution budgétaire de la Chambre des Députés.

En l'absence de base légale adéquate concernant les participations financières étatiques, le Ministre du Travail et de l'Emploi, après avoir dûment informé la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes et la Cour des Comptes, a également recouru transitoirement à la procédure des passer outre en la matière.

Il est toutefois évident que face à l'évolution du marché du travail et du phénomène du chômage ainsi qu'aux problèmes rencontrés sur le terrain, en ce qui concerne les initiatives sociales pour l'emploi, une adaptation de la politique de l'emploi et de lutte contre le chômage s'avère nécessaire. C'est précisément l'objet du projet de loi sous examen. A noter encore que celui-ci vient compléter les adaptations d'ores et déjà introduites par la loi du 22 décembre 2006 précitée qui a, entre autres, précisé, complété ou repensé les instruments introduits par la loi PAN de 1999 tels que le contrat d'auxiliaire temporaire dans le secteur public ou dans le secteur privé ou le stage d'insertion. Afin d'augmenter l'efficacité de ces instruments en termes d'intégration respectivement de réintégration, la loi du 22 décembre 2006 les a substitué par deux nouveaux instruments, à savoir d'une part, le contrat d'appui-emploi (CAE) destiné à des promoteurs étatiques ou communaux en remplacement de l'ancien

contrat d'auxiliaire (CAT) et le contrat d'initiation à l'emploi (CIE) destiné, quant à lui, à des promoteurs du secteur privé et remplaçant le stage d'insertion.

Le projet de loi sous rubrique vient compléter par le biais des initiatives sociales les instruments mis en place par la loi de 2006 portant ainsi une attention renforcée aux demandeurs d'emploi éloignés du marché de l'emploi.

### **b) Evolution et réorientation du projet de loi sous rubrique**

Comme nous l'avons déjà souligné plus en avant, le projet de loi 5144 a été modifié de manière substantielle depuis son dépôt à la Chambre des Députés. Il échet de revenir brièvement sur le projet de loi initial et d'en tracer sommairement les lignes principales avant d'examiner les évolutions subséquentes que le projet de loi a subies.

#### *Les grandes lignes du projet de loi initial*

Si l'objet du projet de loi n'a pas changé quant au fond, à savoir: donner aux initiatives sociales en faveur de l'emploi une assise définitive en les dotant d'un cadre légal et financier adéquat, le projet de loi initial et le projet de loi final se distinguent par les moyens comment y parvenir.

Comme nous l'avons également déjà souligné, la législation concernant le Fonds pour l'emploi permet la prise en charge par ce dernier des dépenses liées à l'exploitation des possibilités offertes par la création d'emplois à l'échelon local, dans l'économie sociale et dans les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par le marché. Si à l'origine les initiatives sociales recouraient presque exclusivement au CAT pour le développement de leurs activités d'insertion des demandeurs d'emplois, cet instrument s'est rapidement révélé inadapté pour couvrir l'ensemble des activités en question. Le Ministre du Travail et de l'Emploi a été ainsi amené à autoriser le recours au contrat à durée déterminée voire au contrat à durée indéterminée afin d'élargir le cercle des bénéficiaires des mesures d'insertion.

Au niveau financier, en l'absence de base légale adaptée concernant les participations étatiques, le Ministre du Travail et de l'Emploi a pu recourir transitoirement à la procédure des passer outre après avoir préalablement informé la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes et la Cour des Comptes.

Le projet de loi sous rubrique prévoyait initialement de pallier aux insuffisances constatées au niveau des textes de loi régissant les initiatives sociales par

- une prise en charge globale des bénéficiaires et un accès égalitaire des ayants droit aux mesures proposées. La philosophie de base du projet de loi dans sa version originale était une activation dans les plus brefs délais des demandeurs d'emploi après un délai d'inscription de six mois à l'ADEM. Le projet de loi initial mettait l'accent sur la qualité de la prise en charge des demandeurs. La finalité des initiatives pour l'emploi devait consister prioritairement en la réinsertion sociale des bénéficiaires. Le texte initial distinguait aussi entre activités transitoires et activités définitives. Pour les activités transitoires vers le marché du travail, la mise en place d'un nouvel instrument juridique, le contrat de mise à niveau, avait été prévu.
- l'ouverture du bénéfice des aides financières prévues en l'espèce aux entreprises privées, alors que toute politique active en faveur de l'emploi doit viser également, sinon en priorité, le marché du travail concurrentiel. Aux yeux des auteurs du projet de loi, il était dès lors important d'associer les entreprises privées qui ont une meilleure connaissance du marché du travail et de ses besoins. Traiter de manière égalitaire les entreprises privées et le secteur associatif devait également aider à prévenir les discussions relatives à une éventuelle concurrence déloyale.
- la coordination entre l'ensemble des acteurs concernés par le biais de l'institution auprès du Ministère du Travail et de l'Emploi d'un „Comité de suivi“ appelé à constituer l'organe décisionnel technique en matière d'accès aux initiatives et de leur financement;
- d'une gestion financière transparente. Outre à prévoir la mise en place d'un agrément ministériel et de conventions de coopération entre l'Etat et les gestionnaires d'initiatives en faveur de l'emploi, le projet de loi initial prévoyait de mettre l'intégralité de la participation étatique aux activités d'insertion voire de réinsertion respectivement aux activités de mise au travail à charge du Fonds pour l'emploi.



Cette première version du projet de loi a essuyé de nombreuses critiques émises tant par les acteurs concernés que par le Conseil d'Etat et celles-ci ont parfois porté sur des points essentiels.

Dans son avis du 15 novembre 2005, le Conseil d'Etat a surtout critiqué la mise en place d'une nouvelle structure, le „Comité de suivi“, doté de pouvoirs de décision et d'exécution, ainsi que la création de nouveaux types de contrats. Il a recommandé d'abandonner l'idée de la création d'un „Comité de suivi“ et de se reporter, en ce qui concerne les contrats à conclure avec les bénéficiaires potentiels, aux concepts et contrats usuels du droit du travail. Le Conseil d'Etat a formulé par ailleurs plusieurs oppositions formelles par rapport au projet dans sa version initiale, dont deux méritent d'être signalées.

Le projet de loi prévoyait initialement que les employeurs qui souhaitaient prétendre au bénéfice des nouvelles dispositions prévues devaient être en possession d'un agrément ministériel. Le Conseil d'Etat s'était d'abord opposé formellement à la disposition initiale selon laquelle (article 19) pour obtenir l'agrément, l'employeur devait remplir une série de conditions sans que la liste des conditions soit exhaustive ouvrant ainsi la voie à l'arbitraire et contrevenant aux dispositions de l'article 11, paragraphe 6, alinéa 1 de la Constitution qui érigent la restriction à la liberté de commerce en matière réservée à la loi. Le Conseil d'Etat avait plaidé pour la suppression du terme „notamment“ du texte tel que suggéré par les auteurs du projet de loi sous examen rendant de ce fait la liste exhaustive.

Le Conseil d'Etat s'était aussi opposé formellement au maintien du libellé initial de l'article 29 relatif à l'agrément ministériel. Cet article prévoyait en son paragraphe 1er que „*Les employeurs, qui exercent leur activité depuis plus de trois ans, et qui ne remplissent pas à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi les conditions pour obtenir l'agrément, disposent d'un délai ne pouvant pas excéder deux ans pour se conformer aux dispositions en question*“. Le paragraphe 2 du même article disposait, quant à lui, que „*Pendant ce délai, ils (les employeurs) bénéficient d'un agrément provisoire (...). Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi précisera, sur avis du Comité de suivi, pour chaque activité les exceptions à ces conditions.*“ Le Conseil d'Etat a été d'avis qu'on était en présence d'un pouvoir discrétionnaire octroyé au ministre et s'était opposé formellement au maintien du paragraphe 2, du moins dans sa version originale.

Les deux autres oppositions formelles de la part du Conseil d'Etat concernent d'une part, l'article 12 initial relatif à la nature des activités d'insertion et de réinsertion professionnelles et d'autre part, la disposition relative à la législation sur les marchés publics de travaux et fourniture (article 31) qui fut intégré au texte initial par voie d'amendements gouvernementaux (première série d'amendements gouvernementaux du 4 mars 2004).

En ce qui concerne l'article 12 initial, le Conseil d'Etat s'était formellement opposé dans son avis du 15 novembre 2005 à la disposition conférant au Comité permanent pour l'emploi l'obligation de „définir“ au moins une fois par an les activités économiques pour lesquelles il existe une offre suffisante en termes d'emploi sur le marché du travail, au motif qu'il appartient au seul Grand-Duc de faire des actes normatifs à caractère réglementaire.

En ce qui concerne la disposition relative aux exceptions à la législation sur les marchés publics de travaux et fournitures, celle-ci a été ajoutée par les auteurs du projet de loi au motif qu'il faille, dans une optique d'augmentation de l'employabilité des bénéficiaires pris en charge par les gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles pourvoir ceux-ci de travaux en nombre suffisant qui permettent à moyen terme une transition dans le monde économique. Dans cette optique, les auteurs du projet de loi avaient suggéré, à l'instar de la philosophie de la loi du 19 juillet 1975 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi, d'insérer une nouvelle disposition qui autorise le Gouvernement à mettre en œuvre, par le biais d'une exception à la législation sur les marchés publics, des travaux et/ou services avec les employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles. Le Conseil d'Etat avait justifié son opposition formelle par le fait qu'aux termes des dispositions des directives communautaires relatives aux marchés publics, dispositions qui sont à la base de la législation nationale, aucune dérogation particulière n'est prévue pour des situations telles que envisagées par le texte sous rubrique.

#### *Amendements gouvernementaux*

Parmi les amendements gouvernementaux, ce sont surtout ceux introduits en deuxième lieu en date du 13 juin 2006 qui sont intéressants dans la mesure où ils ont apporté des changements notables au projet de loi initial.

Plusieurs éléments ont motivé les auteurs du projet de loi initial à amender celui-ci de manière plus ou moins subséquente, à savoir entre autres:

- les changements importants intervenus sur le marché du travail depuis le dépôt du projet de loi en mai 2003;
- les nombreuses critiques du Conseil d'Etat et des Chambres professionnelles par rapport au projet de loi initial;
- la volonté du Gouvernement et des acteurs du terrain de réduire les charges administratives supplémentaires prévues dans le texte initial (dont notamment le Comité de suivi);
- la déclaration gouvernementale de 2004.

Entre la date du dépôt du projet de loi 5144 relative à la lutte contre le chômage social (mai 2003) et la date à laquelle la deuxième série d'amendements fut adoptée (juin 2006), le contexte socio-économique a énormément évolué. Le taux de chômage a connu une progression spectaculaire. Il est passé de 2,6% l'année de référence précédant le dépôt de la loi à 5,2% en janvier 2006. La situation de l'emploi et du chômage dans la Grande Région ne se présentait pas mieux, au contraire, elle était dramatique avec trois fois plus de chômeurs que d'emplois intérieurs disponibles au Luxembourg.

L'impact de ces phénomènes sur le marché de l'emploi luxembourgeois a été énorme. En effet, si la situation économique dans la Grande Région constitue une chance de recrutement pour les entreprises luxembourgeoises qui peuvent recourir à une abondance de main-d'oeuvre qualifiée et mobile, elle rend particulièrement difficile voire même impossible l'intégration de personnes résidentes à faible niveau de qualification respectivement très éloignées du marché de l'emploi.

Les restructurations auxquelles a dû faire face l'économie luxembourgeoise en 2006 ont encore aggravé cette situation de fait, en raison notamment de la réduction d'emplois dans la production industrielle ne nécessitant aucune, respectivement peu de qualification professionnelle de base. Les effets de la mondialisation ont pesé lourdement sur la politique de recrutement des entreprises luxembourgeoises, alors qu'elles se sont trouvées dans le carcan très serré d'une nécessité de productivité croissante et de meilleure qualité, phénomènes qui risquent à terme de faire oublier aux entreprises leur responsabilité sociale.

Il en est résulté une montée inévitable du chômage des peu respectivement des pas qualifiés et partant surtout du taux de chômage incompressible des résidents. Le chômage ayant changé de structure, il n'était dès lors pas étonnant que l'idée initiale, qui consistait à vouloir rendre le demandeur d'emploi rapidement performant par le biais d'une initiative pour l'emploi et lui permettre d'intégrer le marché du travail, s'avérait de plus en plus difficile à traduire concrètement dans la réalité quotidienne.

A cela s'était ajouté un changement de mentalités au niveau du traitement des personnes à capacité réduite respectivement des travailleurs. On est passé d'un système qui cantonnait ces catégories de travailleurs dans des régimes passifs à un système plaidant pour leur activation. Par ailleurs, dans sa déclaration gouvernementale du 4 août 2004, le Gouvernement s'était montré conscient que, dans la logique d'un cofinancement par le biais du Fonds pour l'emploi, l'objectif premier des initiatives sociales en faveur de l'emploi était la prise en charge des personnes éloignées du marché du travail.

Au vu de ces éléments, le projet de loi a été réorienté sur plusieurs points, à savoir:

- les activités transitoires vers le marché ordinaire du travail par le biais des associations sans but lucratif ont été supprimées. Le texte amendé avait prévu que les activités d'insertion et de réinsertion bénéficiant d'un cofinancement étatique devaient être exclusivement réservées au secteur privé, à l'exclusion du secteur associatif, et au secteur public. Cette réorientation du projet de loi était inspirée par le souci d'activer les différentes catégories de travailleurs en abandonnant les mesures du projet de loi qui auraient eu pour effet de cantonner les travailleurs dans des régimes passifs. Tout en favorisant une activation aussi précoce que possible des chômeurs, la version amendée du projet de loi ne proposait plus d'ajouter un nouvel instrument à l'éventail des mesures en faveur de l'emploi déjà existantes, mais incitait les employeurs actifs en matière d'insertion et de réinsertion à recourir aux instruments existants. En d'autres termes: les activités d'insertion ou de réinsertion étaient dans cette optique considérées comme constituant une étape transitoire.
- d'après le texte amendé, le champ de prédilection des activités des initiatives sociales pour l'emploi devait être constitué par les activités dites socio-économiques. En fait, au lieu de faire fonction de structures intermédiaires entre l'ADEM et les entreprises, les initiatives étaient appelées à mettre en



place des structures définies à l'attention des demandeurs d'emploi identifiés par l'ADEM comme faisant partie du chômage dit „*incompressible*“. Il s'agissait donc d'assurer une prise en charge adéquate des demandeurs dont l'insertion sur le marché régulier du travail devait s'avérer impossible, compte tenu de leur situation sociale souvent caractérisée par une détresse généralisée. Cette prise en charge devait se dérouler précisément dans le cadre des activités socio-économiques qui concernaient en priorité des besoins de la société non satisfaits par le marché ordinaire du travail. Le principe fondamental était que ces activités seraient soumises au droit commun du travail. Pour pouvoir bénéficier du soutien financier de l'Etat, les activités socio-économiques devaient se dérouler – tout comme les activités d'insertion dont il a été question ci-dessus – dans le cadre d'une société commerciale au sens de la loi du 15 août 1915 précitée. Les bénéficiaires à engager auraient dû l'être soit par un contrat à durée déterminée, si le retour sur le marché de travail ordinaire pouvait être envisagé, soit par un contrat à durée indéterminée si la prise en charge était à considérer comme définitive.

- le „Comité de suivi“ initialement prévu a été abandonné et le suivi de la loi, initialement confié au Comité de suivi et au Comité permanent de l'emploi, a été attribué à l'ADEM au sein de laquelle un rôle important reviendrait au service d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (SAPDE).
- suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, le projet de loi amendé n'a plus repris les dispositions dérogatoires à la législation sur les marchés publics qui figuraient dans le projet initial et qui avaient été insérées dans le texte du projet de loi via amendement gouvernemental.
- le texte amendé prévoyait que les initiatives sociales pourraient continuer à être actives dans ce volet du projet à condition que leurs activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles se déroulent dans le cadre d'une société commerciale au sens de la législation sur les sociétés commerciales (loi du 10 août 1915 sur les sociétés commerciales). Les initiatives auraient ainsi la faculté de développer plusieurs modules d'organisation en choisissant dans l'éventail des différentes formes de sociétés commerciales celle la mieux adaptée à leurs activités.
- l'expression „*chômage social*“ a été encore remplacée par le terme de „*chômage incompressible*“ et l'intitulé „*Projet de loi relative à la lutte contre le chômage social*“ a été changé en „*Projet de loi contribuant au rétablissement du plein emploi*“.

Le Conseil d'Etat a avisé le projet de loi amendé en date du 20 mars 2007. Sans vouloir entrer dans les détails, on peut noter que le Conseil d'Etat s'est opposé formellement à l'amendement<sup>3</sup> en vertu duquel seules les activités organisées dans le cadre d'une société commerciale au sens de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales respectivement celles organisées dans le cadre d'une institution de droit public pourraient bénéficier des avantages financiers. Le Conseil d'Etat a donné à considérer que cette restriction était incompatible avec l'exigence du respect constitutionnel d'égalité devant la loi, alors qu'il n'est pas expliqué en quoi une société commerciale devrait bénéficier d'avantages refusés aux personnes physiques exerçant une activité commerciale ou encore aux artisans, aux agriculteurs ou aux professions libérales.

On peut encore ajouter que le Conseil d'Etat a regretté le choix du nouveau intitulé du projet de loi en faisant valoir que le rétablissement du plein emploi était une illusion. Le Conseil d'Etat a encore donné à considérer que ce libellé prêtait à confusion, alors qu'une terminologie analogue a été employée dans d'autres lois et intitulés de subdivisions du Code du travail. Concernant le remplacement de l'expression „*chômage social*“ par „*chômage incompressible*“, le Conseil d'Etat a donné également à considérer que la future loi était censée lutter contre le chômage définitif. Or, cet objectif contient une contradiction in terminis. Il s'est demandé à quoi servirait de lutter contre un chômage „*incompressible*“ c.-à-d. impossible à réduire.

## 2.2. Les grandes lignes du projet de loi dans sa version finale

Le contenu définitif du projet de loi résulte de deux séries d'amendements parlementaires dont surtout la première série, celle adoptée le 12 février 2008 par la Commission du Travail et de l'Emploi, a imprimé au projet de loi sa nouvelle et définitive orientation.

<sup>3</sup> Cet amendement a été adopté en mars 2004 c.-à-d. avant la réorientation décidée par les auteurs du projet de loi. Il s'agit en fait de la première série d'amendements gouvernementaux qui comporte un seul amendement.

Parmi les modifications et réadaptations, on peut surtout citer l'abandon de la différenciation au niveau de la forme juridique entre les activités d'insertion et de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques.

Un grand nombre de dispositions ont été réaménagées et réagencées par la Commission du Travail et de l'Emploi au motif que la différenciation opérée par le projet de loi tel que amendé en dernier lieu par les auteurs du projet de loi entre les différentes activités pourrait avoir pour conséquence de cantonner l'activité des initiatives sociales pour l'emploi à l'encadrement des personnes les plus difficilement employables sur le marché du travail tout en réservant au secteur commercial privé les activités d'insertion proprement dites qui s'adresseraient en quelque sorte aux „*personnes les moins faibles*“ parmi la population visée par le projet de loi sous examen. Or, cette catégorisation a été jugée comme n'étant pas de mise, alors que l'objectif primordial des initiatives sociales pour l'emploi a toujours été de rendre employables les personnes encadrées pour le marché de l'emploi, y inclus celles éprouvant des difficultés particulières d'insertion ou de réinsertion sur le marché de l'emploi. Il n'a, dès lors, pas semblé judicieux aux yeux de la Commission du Travail et de l'Emploi de réduire le champ d'activités des initiatives sociales aux seules activités socio-économiques.

Les initiatives sociales semblent par ailleurs mieux outillées pour tenir plus judicieusement compte des problèmes psychosociaux qui peuvent être à l'origine des difficultés d'un demandeur, alors que l'ADEM concentre davantage son attention sur la qualification et les capacités professionnelles.

L'ensemble de ces considérations ont amené la Commission du Travail et de l'Emploi à réunir en un chapitre II nouveau intitulé „*Activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et activités socio-économiques*“ les dispositions consacrées dans le projet de loi gouvernemental dans deux chapitres distincts et de consacrer dans une série d'articles le principe selon lequel tous les employeurs sont censés prendre en charge l'ensemble de la population hétérogène des demandeurs.

Parmi les adaptations apportées par la Commission du Travail et de l'Emploi on peut encore relever le changement au niveau de la finalité du projet de loi ce qui reflète le remplacement suggéré de la notion retenue par les auteurs du projet de loi au moment de l'adoption de la deuxième série d'amendements, à savoir celle de „*lutte contre le chômage incompressible*“ par celle de „*lutte pour l'intégration des demandeurs d'emploi difficiles à insérer ou réinsérer sur le marché de l'emploi, et ce indépendamment de la situation conjoncturelle*“. Cette formulation a l'avantage de décrire plus positivement la finalité essentielle du projet de loi sans la connotation péjorative inhérente à la notion de chômage incompressible.

Parmi les grandes lignes du projet de loi, dont certaines ont été reprises du projet de loi initial quitte à avoir été adaptée en conséquence, on peut relever que les avantages financiers, accordés en vertu du projet de loi sous rubrique, bénéficient à tous les employeurs dans les conditions et sous les réserves prévues. Les employeurs doivent pouvoir subventionner leurs activités en matière d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement en matière socio-économique obtenir un agrément ministériel et conclure avec le ministre ayant l'emploi dans ses attributions une convention de coopération. Cette convention mentionne entre autres les prestations à fournir par l'employeur à l'égard des bénéficiaires et plus particulièrement les mesures d'encadrement prévues, la participation financière maximale du Fonds pour l'emploi – les activités concernées étant subventionnées à partir des crédits en provenance de ce fonds –, les modalités de gestion des dossiers afin de permettre un suivi et une évaluation socioprofessionnels qualitatifs des bénéficiaires ou encore les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possèdent l'Etat en relation avec les obligations du bénéficiaire.

Le projet de loi prévoit encore que les indemnités versées au bénéficiaire d'un contrat d'appui-emploi respectivement d'un contrat d'initiation à l'emploi sont remboursés par le Fonds de l'emploi. Un taux de remboursement dérogatoire de 85% de l'indemnité touchée par le bénéficiaire d'un stage d'insertion professionnelle est prévu.

Il est prévu qu'un parcours d'insertion individuel du bénéficiaire soit établi au cours des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement au cours des activités socio-économiques.

Le projet de loi détermine les conditions du soutien financier de l'Etat. Tout comme dans le cadre du projet de loi initial, la subvention étatique des différentes activités est subordonnée à l'obtention d'un agrément ministériel soumise, quant à elle, à certaines conditions dont celle d'avoir répondu à l'ensemble des exigences légales en matière de législation sur les sociétés et associations ou encore de garantir que les activités agréées seront accessibles au bénéficiaires indépendamment de toutes considérations d'ordre idéologique, philosophique ou encore religieux.

Afin de permettre à l'employeur de prétendre aux bénéfices du soutien financier, le projet de loi sous rubrique prévoit la conclusion d'un contrat de coopération entre l'Etat et l'employeur. Le texte du projet de loi sous examen dispose plus précisément que „(...) le ministre ayant dans ses attributions l'emploi a le pouvoir discrétionnaire de conclure avec lui une convention de coopération (...)“

Cette convention mentionne entre autres les prestations à fournir par l'employeur à l'égard des bénéficiaires et plus particulièrement les mesures d'encadrement prévues, la participation maximale du Fonds pour l'emploi, les modalités de prise en charge et d'éligibilité des frais par le même fonds, les modalités de coopération entre les parties contractantes ou encore les formes et délais relatifs à sa résiliation.

Le projet de loi définit également les dépenses résultant d'activités socio-économiques ou détermine encore les modalités du soutien financier. Ainsi p.ex., l'employeur est tenu, sous peine de remboursement des subventions perçues, de tenir une comptabilité analytique et de communiquer au ministre ayant l'emploi dans ses attributions le bilan et comptes de profits et pertes détaillés dans lesquels les amortissements nécessaires doivent avoir été faits. Les communes ainsi que les syndicats de communes et les établissements publics sont exclus de cette exigence. L'employeur doit également présenter un décompte annuel au ministre compétent dont la forme et le contenu sont déterminés par la convention de coopération.

Le projet de loi sous examen prévoit également des dispositions transitoires. Ainsi, en ce qui concerne l'agrément ministériel, il retient que les employeurs, qui exercent leur activité depuis plus de trois ans et qui ne remplissent pas à la date de l'entrée en vigueur du présent titre les conditions pour obtenir l'agrément, disposent d'un délai ne pouvant excéder trois ans pour se conformer aux dispositions en question. Ils bénéficient d'un agrément provisoire pendant ce délai.

\*

### 3. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES ET DU CONSEIL D'ETAT

Dans la mesure où la plupart des avis des Chambres professionnelles concernent le texte du projet de loi tel qu'il fut déposé en mai 2003 respectivement tel qu'il fut amendé une première fois en mars 2004, et dans la mesure où le texte a néanmoins beaucoup changé depuis lors, il est fait abstraction dans le présent rapport d'une présentation sommaire des principales remarques de la part des Chambres professionnelles. Il est renvoyé aux avis proprement dits.

En ce qui concerne les avis du Conseil d'Etat, en raison de la complexité du dossier, le rapporteur a estimé préférable – une fois n'étant pas coutume – de se référer au fur et à mesure de la présentation de ses considérations générales à la position du Conseil d'Etat. Il est renvoyé dès lors aux développements sous le point 2. Pour le détail, par contre, il est renvoyé auxdits avis publiés dans les documents parlementaires ainsi qu'au commentaire détaillé des articles qui suit.

\*

### 4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

#### *Intitulé*

La commission reprend l'intitulé du texte gouvernemental amendé libellé comme suit: „*Projet de loi contribuant au rétablissement du plein emploi*“. Dans la version codifiée, cet intitulé est complété par la référence aux dispositions modificatives du Code du Travail.

#### *Article I*

L'article Ier du projet de loi complète le Code du Travail par un Titre IX nouveau intitulé „Rétablissement du plein emploi“ et comportant les dispositions suivantes:

#### *Article L. 591-1 – Objet*

La commission a proposé de remplacer la notion de „*lutte contre le chômage incompressible*“, par celle de „*lutte pour l'intégration des demandeurs d'emploi difficiles à insérer ou réinsérer sur le marché du travail, et ce indépendamment de la situation conjoncturelle*“.

Cette formulation a l'avantage de décrire plus positivement la finalité essentielle de la loi, sans la connotation péjorative inhérente à la notion de chômage incompressible.

Ainsi l'article 1er a désormais la teneur amendée suivante:

*„Le présent titre régit l'intervention de l'Etat dans l'organisation et le financement d'initiatives prises par les employeurs en matière de lutte pour l'intégration des demandeurs d'emploi difficiles à insérer ou réinsérer sur le marché du travail, et ce indépendamment de la situation conjoncturelle.“*

Dans la mesure où le Conseil d'Etat avait critiqué le terme „incompressible“, il approuve à présent cet amendement dans son deuxième avis complémentaire.

La commission maintient son amendement.

#### *Article L. 591-2 – Définitions*

Cet article comporte diverses définitions de notions régissant le nouveau dispositif légal.

Dans la suite logique du nouveau libellé de l'article précédent, la commission a proposé d'apporter les amendements suivants à l'article 2:

- 1) Le point (h) concernant la définition de la notion de chômage incompressible est supprimé, la numérotation des points suivants avançant d'une unité;
- 2) Au point (k) nouveau, le terme „incompressible“ est remplacé par l'expression „pour l'intégration des demandeurs d'emploi difficiles à insérer ou réinsérer sur le marché du travail“;
- 3) Au point (l), l'énumération des mesures actives en faveur de l'emploi est adaptée au droit positif tel qu'il résulte de la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement ainsi que de la codification du droit du travail.

\*

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat estime que dans la définition des activités socio-économiques figurant au point (b), la précision que ces activités auraient lieu „dans le cadre d'un contrat de travail“ est inconciliable avec l'amendement parlementaire par lequel la commission a introduit le principe qu' „au cours des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle respectivement des activités socio-économiques, les bénéficiaires sont soit liés à l'employeur par un contrat d'appui-emploi au sens des articles L. 543-1 à L. 543-14, soit par un contrat d'initiation à l'emploi au sens des articles L. 543-15 à L. 543-29, soit par toute autre forme de contrat de travail de droit commun.

*Par dérogation à l'alinéa 2 du paragraphe (2) de l'article L. 543-1, les employeurs ayant la forme d'une société commerciale au sens de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales et bénéficiant d'un agrément ministériel au sens de l'article L. 593-2 peuvent conclure des contrats d'appui-emploi avec les demandeurs d'emploi visés par l'article L. 591-3.“*

La commission fait valoir que dans le cadre de ses avis antérieurs, le Conseil d'Etat a largement plaidé pour l'inscription des activités visées par le présent projet de loi dans le droit commun du travail. Or, les deux formes de contrat mentionnées à l'alinéa précité – le contrat d'initiation à l'emploi et le contrat d'appui-emploi – rentrent dans le droit commun du travail au sens large du terme. Elles constituent certes, à l'instar d'ailleurs du contrat à durée déterminée, des exceptions par rapport au contrat à durée indéterminée qui constitue la relation contractuelle de base et de référence dans le droit du travail. Tout comme le contrat à durée déterminée, auquel le recours est soumis à des conditions d'ouverture restrictives légalement définies, ces formes particulières font partie des instruments du droit commun du travail, quitte à ce qu'elles se trouvent limitées à certaines situations prédéfinies.

Compte tenu de ces considérations, la commission a maintenu le texte amendé.

\*

Au point (h) comportant la définition de la „convention de coopération“, le Conseil d'Etat estime qu'au vu de l'amendement 1 et suite à la disparition de la notion de chômage incompressible, il y a également lieu d'omettre cette notion dans cette définition.

La commission s'est ralliée à cette proposition du Conseil d'Etat et a décidé d'amender la définition sub (h) in fine comme suit:

*„... conditions et modalités du soutien financier par l'Etat d'initiatives prises pour le rétablissement du plein emploi en application du présent titre.“*

Ce nouvel amendement a trouvé l'accord du Conseil d'Etat dans son troisième avis complémentaire du 9 décembre 2008.

\*

Concernant le point (i) comportant la définition de la notion de „demandeur d'emploi“, le Conseil d'Etat relève que cette définition „*risque de créer des confusions dans la mesure où cette même notion figure dans de nombreuses dispositions du Code du travail avec un sens différent et notamment dans les mesures y introduites par la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant les mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement*“.

Si la commission se décidait à maintenir néanmoins la définition, le Conseil d'Etat propose de faire référence aux demandeurs d'emploi non affectés „à une mesure active en faveur de l'emploi“, la notion de „mesure active“ étant précisément définie sous le point e).

La commission se prononce pour cette proposition subsidiaire du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne la portée de la notion d'„emploi approprié“ en droit du travail luxembourgeois, notamment par rapport au droit comparé, la commission précise que les critères délimitant cette notion sont assez contraignants. L'OCDE a même jugé qu'à certains égards ces critères seraient trop restrictifs. Ces considérations ont d'ailleurs été à l'origine du fait que dans le cadre de la convention d'activation mise en œuvre par la loi tripartite 5611 précitée, les conditions de l'emploi approprié ne jouent pas durant les trois premiers mois.

\*

Concernant le point j) reprenant la définition de l'employeur, le Conseil d'Etat estime qu'elle est superfétatoire alors qu'elle inclut tous les employeurs au sens courant du terme.

La commission se rallie à ces vues; la lettre j) est donc supprimée et la numérotation des points subséquents est avancée d'une unité.

\*

Au point k), il est précisé que la notion de „demandeurs d'emploi difficiles à insérer ou réinsérer sur le marché du travail“ se réfère aux critères établis au sein de l'ADEM par le SAPDE (Service d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi) appliquant au plan interne une répartition des demandeurs en catégories A à E en fonction de leur niveau d'employabilité. Pour éviter la catégorisation légale des demandeurs, il ne paraît pas indiqué de consacrer formellement ces critères dans un texte légal.

#### *Article L. 591-3 – Champ d'application*

Cet article définissant le champ d'application de la loi a été complété au paragraphe (1), à la fin de la formule introductive, par le bout de phrase „*au moment où lesdites activités leur sont proposées*“, ce qui constitue une précision utile à la compréhension du texte.

Par ailleurs, au paragraphe (4) in fine, la référence correcte au Code du travail est celle aux articles L. 211-1 à L. 213-2.

Ces amendements ont rencontré l'approbation du Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire.

#### *Article L. 591-4 – Mise en oeuvre*

Cet article confiant la mise en œuvre et le suivi de la loi à l'ADEM ne donne pas lieu à observation particulière.

#### *Articles L. 592-1 à L. 592-4*

##### *Observations générales préliminaires*

Les amendements apportés dans un premier temps à ces articles réagencés trouvaient leur origine dans les réflexions de la commission au sujet de certains risques inhérents à la version antérieure du



projet de loi en ce qu'elle différencie dans ses chapitres 2 et 3 entre les activités d'insertion et de réinsertion professionnelles, d'une part, et les activités socio-économiques, d'autre part. En effet, il a été relevé que cette différenciation pourrait avoir comme conséquence de cantonner l'activité des initiatives sociales pour l'emploi à l'encadrement des personnes les plus difficilement employables sur le marché du travail tout en réservant au secteur commercial privé les activités d'insertion proprement dites s'adressant en quelque sorte aux „personnes les moins faibles“ parmi la population visée par le projet. Or, cette catégorisation n'est pas de mise alors qu'il a toujours été et qu'il reste aujourd'hui encore l'objectif primordial des initiatives sociales pour l'emploi de rendre employables les personnes encadrées pour le marché de l'emploi, y inclus celles éprouvant des difficultés particulières d'insertion ou de réinsertion sur le marché de l'emploi. Il ne semble dès lors pas indiqué de réduire le champ d'activités des initiatives sociales aux seules activités socio-économiques.

Le réagencement de ces articles traduit donc cette nouvelle orientation du projet en ce qu'il ne différencie plus dorénavant au niveau de la forme juridique de l'employeur entre les activités d'insertion et de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques.

Tous les employeurs – sociétés commerciales, artisanales ou libérales à but lucratif, institutions de droit public, associations sans but lucratif – peuvent donc bénéficier sous certaines conditions – et en particulier celle de disposer d'un agrément ministériel – des avantages financiers prévus par la loi.

Compte tenu des réserves de principe que le Conseil d'Etat a formulées dans ses avis antérieurs à l'égard de l'exercice des activités visées par le projet par une association sans but lucratif.

La commission avait repris dans un premier temps une proposition du Ministère du Travail et de l'Emploi prévoyant qu'à l'issue d'un délai transitoire de 6 ans tous les acteurs actuels prétendant au bénéfice de la loi doivent soit changer leur forme juridique actuelle en celle d'association d'intérêt collectif, soit fonder spécialement une nouvelle personne morale répondant à cette nouvelle forme juridique à créer de lege ferenda. En d'autres termes, à l'issue du délai légal prévu, tous les acteurs seraient donc mis sur un strict pied d'égalité quant à la forme juridique dans le cadre de laquelle leurs activités, respectivement cette partie spécifique de leurs activités, devront se dérouler.

Cette proposition n'a cependant pas trouvé l'accord du Conseil d'Etat qui s'y est opposé formellement pour des raisons juridiques (voir ci-dessous sub article L. 594-3 supprimé).

### *Intitulé du chapitre II*

Les considérations qui précèdent ont amené la commission à proposer un amendement ayant pour objet de réunir en un chapitre II nouveau „Activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et activités socio-économiques“ les anciens chapitres 2 et 3 consacrés chacun à une de ces branches d'activité.

### *Article L. 592-1 supprimé – Régime juridique applicable*

Cet article posait le principe de l'application de l'ensemble du droit commun du travail à tous les employeurs, quelque soit leur forme juridique, poursuivant les activités couvertes par le projet de loi, à condition de remplir les critères prévus notamment au niveau de l'agrément à obtenir du Ministère du Travail et de l'Emploi.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat désapprouve l'amendement parlementaire proposant d'appliquer selon l'article L. 592-1, „l'ensemble des dispositions légales réglementaires et conventionnelles de droit commun du travail“ aux activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles, respectivement aux activités socio-économiques. Le Conseil d'Etat fait valoir que cette disposition légale est en effet en contradiction avec les dispositions des articles L. 543-1 à L. 543-34 dans la mesure notamment où:

- le contrat d'appui-emploi et le contrat d'initiation à l'emploi ne prévoient pas le paiement d'un salaire mais d'une indemnité inférieure au salaire minimum;
- l'horaire est réduit à 32 heures par semaine pour le contrat d'appui-emploi;
- les contrats peuvent être résiliés suivant des dispositions spécifiques (articles L. 543-7 et L. 543-23);
- les articles L. 543-6 et L. 543-23 excluent expressément l'application du titre II du livre Ier du Code du travail aux contrats visés.

Le Conseil d'Etat relève que selon l'article L. 592-3(1), alinéa 1, du projet sous avis, les bénéficiaires (terme défini sous l'article L. 591-2 d)) seront liés à l'employeur „par un contrat d'appui-emploi au

sens des articles L. 543-1 à L. 543-14, soit par un contrat d'initiation à l'emploi au sens des articles L. 543-15 à L. 543-29, soit par toute autre forme de contrat de travail de droit commun". Le Conseil d'Etat en déduit qu'il doit s'opposer formellement à cet amendement qui créerait une contradiction dans les textes applicables.

Selon le Conseil d'Etat, l'article L. 592-1, dans sa version proposée, est superfétatoire et peut dès lors être supprimé.

Le Conseil d'Etat ajoute qu'en tout état de cause, il y a lieu de supprimer le bout de phrase „notamment les dispositions d'ordre public du code du travail“ alors qu'il n'est nul besoin de préciser l'obligation d'appliquer les dispositions d'ordre public.

La commission a suivi le Conseil d'Etat dans sa proposition de supprimer cet article dans la mesure où le texte incriminé n'est pas indispensable à l'économie générale du projet telle qu'elle résulte des amendements parlementaires et qu'aucun obstacle juridique ne s'oppose à sa suppression.

Le Conseil d'Etat s'est interrogé également sur la cohérence entre les dispositions introduites par le présent projet de loi et le contrat d'insertion régi par les articles 6 et suivants de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

La commission a été informée que les services du Ministère du Travail et de l'Emploi se trouvent en concertation avec les services compétents du Ministère de la Famille et du SNAS (Service national d'action sociale) en particulier, précisément au sujet de la problématique de la cohérence des différents instruments d'insertion ou de réinsertion en cause.

La concertation en cours devra notamment avoir pour objet de sensibiliser et de responsabiliser les employeurs du secteur social à la finalité prioritaire de la réinsertion définitive des bénéficiaires des différentes mesures qui en aucun cas ne sauraient constituer une fin en soi.

#### *Article L. 592-1 – Forme juridique de l'employeur*

Dans la foulée de la nouvelle conception, cet article concernant la forme juridique prévoit désormais que les avantages financiers déterminés par la loi en faveur de l'ensemble des activités prévues à l'article 5 sont accordés à tous les employeurs, quelle que soit leur forme juridique. Cet article corrobore donc le nouveau principe de la plénitude des instruments du droit commun du travail auxquels peuvent dorénavant recourir – au stade actuel et pour une période transitoire de 6 ans – tous les employeurs, sous les conditions d'agrément légalement définies, indépendamment de leur forme juridique.

Le Conseil d'Etat estime que suite à cette ouverture très large, il est inutile d'énumérer les diverses formes juridiques, ce d'autant plus que, par la formulation retenue, les fondations seraient exclues. Le Conseil d'Etat propose de libeller l'article comme suit:

*„Les avantages financiers accordés en application du chapitre III du présent titre s'adressent à tous les employeurs dans les conditions et sous les réserves fixées au chapitre III.“*

La commission s'est prononcée pour la reprise du texte proposé par le Conseil d'Etat, texte juridiquement mieux agencé.

\*

Au-delà de la formulation juridique de cet article, le Conseil d'Etat revient à une question de principe ayant trait à la réorientation du projet suite aux amendements parlementaires.

Le Conseil d'Etat constate que ces amendements ont opéré un revirement radical par rapport à la deuxième version du projet en que dorénavant l'Etat, les communes, les syndicats de communes et les établissements publics sont également visés en qualité d'employeurs publics et pourront engager des bénéficiaires dans le cadre des dispositions régissant les activités socio-économiques. Les associations pourront à leur tour exercer des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles.

Le Conseil d'Etat ajoute qu'ainsi dorénavant, tant les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles que les activités socio-économiques peuvent être offertes par tous les employeurs. Le Conseil d'Etat s'interroge sur les nouvelles constatations qui ont entraîné ce changement fondamental d'approche et considère que le seul risque de catégorisation des personnes qui se verraient offrir une occupation dans le cadre d'une initiative sociale par un employeur du secteur associatif ne justifie guère, à lui seul, cette deuxième réorientation par rapport au projet initial tel que déposé le 19 mai 2003.



Au terme de ses réflexions, le Conseil d'Etat suggère de maintenir l'exclusion des institutions de droit public des employeurs autorisés à organiser des activités socio-économiques.

La commission s'est largement penchée sur le principe de l'inclusion des différentes entités du secteur public dans le champ d'application et les possibles réticences par rapport à une telle démarche.

Elle a notamment évoqué les points suivants:

- l'absence de base légale pour les activités relevant de l'économie solidaire, qui elle devrait constituer l'aboutissement final des efforts à déployer, les instruments du présent projet ne constituant qu'une étape intermédiaire;
- la nécessité de préserver pour les bénéficiaires encadrés la perspective de se voir admettre dans l'effectif du staff des encadrants d'une initiative sociale pour l'emploi;
- le bien-fondé de la limitation et tout état de cause du remboursement par le Fonds pour l'emploi à 100% du salaire social minimum, cette limitation n'empêchant pas les employeurs à rémunérer les bénéficiaires méritants au-delà de ce plafond;
- les risques traditionnellement liés aux activités des communes ou établissements publics dans ce domaine (contournement du numerus clausus, recours au personnel des initiatives sociales au lieu d'engagements directs) ne peuvent certes être totalement écartés, mais sont néanmoins limités par l'obligation imposée à ces personnes morales de droit public d'obtenir un agrément et de conclure une convention de coopération avec le Ministère du Travail. De ce fait, les employeurs publics en question sont tenus d'inscrire leurs activités dans la philosophie générale véhiculée par le projet 5144. Il ne leur sera dès lors pas possible de puiser ad libitum dans le pool de bénéficiaires potentiels inscrits à l'ADEM.

Compte tenu de l'ensemble de ces considérations, la commission n'a pas suivi le Conseil d'Etat et s'est prononcée contre l'exclusion du secteur public du champ d'application de la loi.

#### *Article L. 592-2 – Statut des bénéficiaires*

La commission a proposé de conférer à cet article nouveau correspondant à l'article 6 du texte gouvernemental amendé et concernant le statut des bénéficiaires la teneur amendée suivante:

*„(1) Au cours des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement des activités socio-économiques, les bénéficiaires sont soit liés à l'employeur par un contrat d'appui-emploi au sens des articles L. 543-1 à L. 543-14, soit par un contrat d'initiation à l'emploi au sens des articles L. 543-15 à L. 543-29, soit par toute autre forme de contrat de travail de droit commun.*

*Par dérogation à l'alinéa 2 du paragraphe (2) de l'article L. 543-1, les employeurs ayant la forme d'une société commerciale au sens de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales et bénéficiant d'un agrément ministériel au sens de l'article L. 593-2 peuvent conclure des contrats d'appui-emploi avec les demandeurs d'emploi visés par l'article L. 591-3.*

*(2) L'indemnité versée au bénéficiaire d'un contrat d'appui-emploi est remboursée par le fonds pour l'emploi conformément au paragraphe (3) de l'article L. 543-11.*

*(3) L'indemnité versée au bénéficiaire d'un contrat d'initiation à l'emploi est remboursée par le fonds pour l'emploi conformément à l'article L. 543-21.*

*(4) Pour les employeurs bénéficiant d'un agrément au sens de l'article L. 593-2 et par dérogation à l'article L. 524-4, le remboursement de l'indemnité touchée par le bénéficiaire d'un stage de réinsertion professionnelle est prise en charge par le fonds pour l'emploi à hauteur de quatre vingt-cinq pour cent.“*

Au 1er paragraphe, l'alinéa 1er consacre une nouvelle fois le principe de l'application la plus large possible du droit commun dans la mesure où pour l'ensemble des activités couvertes par la loi, le recours à un des instruments de (ré)insertion sociale définis par la récente législation tripartite précitée ou à toute autre relation contractuelle de travail du droit commun est désormais possible.

L'alinéa 2 de ce paragraphe prévoit une dérogation à la règle que les sociétés commerciales ne peuvent pas conclure de contrat d'appui-emploi, ceci toutefois sous la condition expresse qu'elles bénéficient de l'agrément ministériel requis.

Les paragraphes (2) et (3) disposent que les indemnités versées au bénéficiaire respectivement d'un contrat d'appui-emploi ou d'un contrat d'initiation à l'emploi sont remboursées par le fonds pour l'emploi conformément aux dispositions afférentes du Code du Travail.

Le paragraphe (4) fixe un taux de remboursement dérogatoire de 85% de l'indemnité touchée par le bénéficiaire d'un stage de réinsertion professionnelle pour les employeurs bénéficiant d'un agrément au sens de la présente loi.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat estime qu'il serait plus logique de lever purement et simplement l'exclusion frappant les sociétés commerciales (et elles seules, les commerçants en nom personnel n'étant pas visés), en abrogeant l'alinéa 2 de l'article L. 543-1(2).

La commission constate que la proposition du Conseil d'Etat impliquerait une ouverture générale permettant à toute entreprise commerciale de conclure en toutes circonstances des contrats d'appui-emploi. Le texte amendé par contre limite – à bon escient, selon l'avis de la commission – cette faculté à la conclusion au préalable d'une convention de coopération par l'entreprise commerciale avec le Ministre du Travail et de l'Emploi.

La commission estime qu'il n'est pas opportun de prévoir l'ouverture générale préconisée par le Conseil d'Etat et maintient donc sur ce point le texte amendé.

La commission a proposé un amendement ayant pour objet d'assurer que tous les employeurs, y inclus donc les indépendants en nom personnel, fassent partie du champ d'application de la dérogation. Il s'agit de prévoir une dérogation pour l'ensemble des employeurs potentiels, quelque soit leur statut juridique, sous réserve toutefois de l'obtention préalable de l'agrément ministériel.

A cet effet, la commission a proposé de supprimer à l'alinéa 2 du paragraphe (1), le bout de phrase „ayant la forme d'une société commerciale au sens de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales et“, de sorte que cet alinéa se lira comme suit:

*„Par dérogation à l'alinéa 2 du paragraphe (2) de l'article L. 543-1, les employeurs bénéficiant d'un agrément ministériel au sens de l'article L. 593-2 peuvent conclure des contrats d'appui-emploi avec les demandeurs d'emploi visés par l'article L. 591-3.“*

Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'Etat a marqué son accord avec cet amendement.

#### *Article L. 592-3 – Etablissement d'un parcours d'insertion individuel du bénéficiaire*

Dans la logique des amendements précédents, la mention des activités socio-économiques est ajoutée à cet article définissant les modalités de l'établissement du parcours d'insertion individuel du bénéficiaire. Pour le surplus, le texte correspond à celui de l'article 7 du texte gouvernemental amendé.

Cet amendement n'a pas donné lieu à observation du Conseil d'Etat.

La commission a encore amendé cet article comme suit: Le bénéficiaire de la mesure se verra établir sur base du bilan de compétences, du bilan d'insertion professionnel et/ou du diagnostic évolutif de l'insertion professionnelle, un parcours d'insertion individuel élaboré en étroite concertation avec les services compétents de l'Administration de l'Emploi, l'employeur et le bénéficiaire, en fonction du niveau de formation et de l'occupation de ce dernier.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat ne saisit pas le contenu et l'utilité concrète de cette superposition de deux bilans auquel est ajouté un diagnostic pour aboutir à un „parcours d'insertion individuel“.

La commission relève que, selon les expériences faites par l'ADEM, la coexistence des deux sortes de bilans se justifie dans la mesure où le bilan de compétence est un instrument assez exigeant qu'il n'est ni possible ni indiqué d'appliquer de façon indifférenciée dans toutes les situations à tous les demandeurs d'emploi. Le bilan d'insertion professionnel par contre, mis au point par l'ADEM en collaboration avec un professeur d'université canadien, est plus rapide à établir et est suffisant dans de nombreux cas et en particulier dans les hypothèses où il a y lieu de dresser un bilan ponctuel durant le parcours d'insertion d'un demandeur.

En revanche, le bilan de compétence est en général établi au début du parcours et sert à déterminer d'une façon générale les compétences et perspectives professionnelles des demandeurs en fonction de leur niveau d'employabilité.

Au cours d'une réunion avec la Direction de l'Administration de l'Emploi, il a été relevé que l'ADEM, et en particulier le service SAPDE, s'efforce à établir une catalogisation des demandeurs en

fonction de leur niveau d'employabilité. Les instruments prémentionnés sont utiles et nécessaires pour mesurer ce niveau respectivement pour l'améliorer.

L'établissement des bilans de compétences – au nombre approximatif de 200 par an – a été délégué à une consultante-experte extérieure. L'établissement d'un bilan de compétence présuppose l'existence de connaissances et compétences antérieurement acquis par le demandeur.

Les BIP tablent sur une certaine dynamique de groupe respectivement sur l'accompagnement individuel des demandeurs pour aboutir à une convention d'activation à conclure avec le demandeur.

La commission a souligné l'importance d'une continuité à assurer dans la prise en charge administrative du demandeur d'emploi et par conséquent la nécessité d'un échange d'informations entre les différents services et organismes impliqués. Le bilan de compétence constituant toutefois une donnée personnelle appartenant au demandeur, la protection des données personnelles nominatives pose certaines limites à cet égard. Est également rappelée la nécessité d'une évaluation des mesures prévues dans la loi tripartite 5611.

La commission a été informée que seulement environ un quart des demandeurs présentent les qualités requises pour la conclusion d'une convention d'activation, ce qui confirme la tendance persistante d'une augmentation des personnes difficilement employables.

A la lumière de ces explications supplémentaires fournies par l'ADEM, la commission s'est prononcée pour le maintien du texte amendé. Elle estime que les deux sortes de bilans ont leur raison d'être alors qu'ils s'appliquent dans des cas de figure et avec des finalités différentes, ceci compte tenu des explications ci-dessus exposées.

A noter encore que dans le cadre des discussions concernant cet aspect du projet de loi, la commission a décidé d'effectuer une visite de l'ADEM afin de s'informer sur place sur le fonctionnement des rouages administratifs dans cette administration et en particulier sur la mise en œuvre pratique des mesures d'activation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

#### *Article L. 592-4 – Obligations de l'employeur*

La commission propose de donner à cet article relatif aux obligations de l'employeur la teneur amendée suivante:

*„(1) Dans le cadre des activités socio-économiques, le bénéficiaire reçoit, sur base de son parcours d'insertion individuel, un emploi correspondant à son profil.*

*(2) L'employeur est tenu d'informer par écrit le directeur de l'Administration de l'emploi de la résiliation du contrat de travail du bénéficiaire respectivement de la venue à échéance du contrat de travail à durée déterminée.“*

Cet amendement parlementaire consiste donc à réunir les alinéas 2 et 3 de l'article 9 du texte gouvernemental amendé sous un alinéa 2 nouveau se limitant à énoncer l'obligation de l'employeur d'informer par écrit l'ADEM de la résiliation du contrat de travail du bénéficiaire respectivement de la venue à échéance du contrat de travail à durée déterminée. Est donc supprimée la référence à la sanction découlant du non-respect de cette obligation.

En effet, la commission donne à considérer que l'obligation de remboursement découle d'office du principe général de la répétition de l'indu qui d'ailleurs est aujourd'hui déjà couramment appliqué dans le cadre du „guide financier“ régissant les relations entre le Ministère du Travail et de l'Emploi et les employeurs actifs dans le domaine régi par la loi. En revanche, la sanction proprement dite du non-respect d'obligations par l'employeur se situera au niveau du retrait temporaire ou définitif de l'agrément.

Le Conseil d'Etat approuve la modification du libellé de l'article L. 592-4. Il souligne qu'il n'est guère utile de confronter un employeur potentiel à l'annonce de mesures répressives constituant autant d'épouvantails, mais qui n'apportent par ailleurs aucune plus-value par rapport au droit commun.

La commission propose de supprimer les articles 10 et 11 du texte amendé, ceci dans la suite logique du nouvel agencement du projet dans lequel l'ancienne différenciation entre les activités d'insertion et de réinsertion, d'une part, et les activités socio-économiques, d'autre part, n'est plus requise.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat approuve cette modification.

*Article L. 593-1 – Conditions du soutien financier de l'Etat*

Cet article détermine les conditions du soutien financier de l'Etat.

- a) Au paragraphe (1), la commission a proposé de remplacer la formulation à portée facultative „peut subventionner“ par la forme verbale affirmative „subventionne“, étant entendu que de toute façon l'attribution d'une subvention est soumise à l'obtention de l'agrément ministériel prévu au paragraphe (2).
- b) La commission a proposé de donner au paragraphe (3) la teneur amendée suivante:

*„Dans le cadre de la convention de coopération, le ministre ayant dans ses attributions l'emploi accorde des avances trimestrielles à l'employeur pour le financement des activités de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques.“*

Par cet amendement, il est précisé que la hauteur et les modalités des avances trimestrielles sont à régler dans le cadre de la convention de coopération.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat a approuvé ces amendements.

*Article L. 592-2*

Cet article introduisant le principe de l'agrément ministériel pour tout employeur prétendant au bénéfice de la loi ne donne pas lieu à observations particulières.

*Article L. 593-3 – Conditions d'obtention de l'agrément*

Cet article définit les conditions d'obtention de l'agrément ministériel. La commission estime qu'un critère déterminant dans la procédure d'obtention de l'agrément ministériel consiste dans l'obligation à charge du requérant de pouvoir se prévaloir de sa capacité d'offrir les prestations à fournir aux bénéficiaires et en particulier les mesures d'encadrement prévues. Voilà pourquoi, elle a proposé d'amender l'article 12 en y ajoutant un point a) nouveau libellé comme suit:

*„a) documenter les prestations à fournir à l'égard des bénéficiaires et plus particulièrement les mesures d'encadrement prévues;“*

A noter que la numérotation des points subséquents est décalée d'une lettre.

Le Conseil d'Etat est d'accord avec l'insertion d'une nouvelle condition sous le point a) consistant dans l'obligation de documenter les prestations à fournir à l'égard des bénéficiaires et plus particulièrement les mesures d'encadrement prévues.

Au point e), le Conseil d'Etat demande de remplacer le renvoi à la loi du 9 mai 1990 relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes par un renvoi à la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Cette dernière loi a en effet abrogé la loi du 9 mai 1990.

La commission reprend cette proposition.

*Article L. 593-4 – Demande en obtention de l'agrément*

Cet article concernant la demande en obtention de l'agrément ne donne pas lieu à observation.

*Article L. 593-5 – Octroi, refus ou retrait de l'agrément*

A l'endroit de cet article définissant les conditions de l'octroi, du refus ou du retrait de l'agrément, la commission a proposé de compléter le paragraphe (5) comme suit:

*„(5) L'agrément expire de plein droit en cas de faillite ou de dissolution de la société respectivement de dissolution de l'association ou de la cessation de l'activité commerciale, artisanale, agricole ou libérale à but lucratif.“*

Cet amendement résulte logiquement du nouvel ordonnancement du texte en posant la règle que tous les employeurs poursuivant les activités prévues par la loi, donc aussi bien les initiatives sociales constituées sous forme d'associations sans but lucratif que les entreprises commerciales, sont soumis aux mêmes conséquences en cas de cessation de leurs activités. Quelque soit la cause de cette cessation, la conséquence réside dans l'expiration de l'agrément.

Cet amendement ne donne pas lieu à observation du Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire.

*Article L. 593-6 – Changement des conditions d’obtention*

Sans observation.

*Article L. 593-7 – Contenu de la convention de coopération*

Cet article définit le contenu de la convention de coopération.

- a) Au paragraphe (2), la commission a proposé de remplacer le terme „détermine notamment“ par „doit mentionner notamment“, ceci pour souligner le caractère obligatoire des mentions énumérées dans la suite.
- b) Dans un souci de concordance terminologique par rapport au nouvel article L. 593-3, la commission a adopté le point 1. du paragraphe (2) dans la teneur amendée suivante:

*„1. les prestations à fournir par l’employeur à l’égard des bénéficiaires et plus particulièrement les mesures d’encadrement prévues;“*

La commission souligne encore que dans la convention de coopération seront définis les ratios de participation financière du fonds pour l’emploi en fonction de la composition de la population des demandeurs pris en charge par l’employeur et en particulier en fonction de leur degré d’employabilité et, corrélativement, de l’intensité des mesures d’encadrement à mettre en œuvre.

Dans le contexte de l’amendement proposé à l’article L. 593-7(2), le Conseil d’Etat rappelle que selon les règles légistiques, il n’y a jamais lieu, sous prétexte de renforcer le caractère impératif d’une obligation, de recourir au verbe „devoir“. Le simple présent du verbe principal a valeur impérative. Le Conseil d’Etat demande dès lors d’omettre cet amendement.

Le Conseil d’Etat demande encore de supprimer le terme „notamment“ figurant en introduction à l’article L. 593-7(2). Il estime que la convention ne saurait porter sur des conditions ne figurant pas expressément dans la base légale. La possibilité donnée au ministre d’inclure un nombre illimité de nouvelles conditions dans le contrat à conclure, ensemble avec le pouvoir discrétionnaire accordé selon le paragraphe 1er, risquerait de provoquer des contentieux quant au respect du principe de l’égalité.

La commission se rallie à ces considérations du Conseil d’Etat et le texte de l’article susvisé est donc modifié dans le sens préconisé par le Conseil d’Etat.

*Ancien article 19 du texte gouvernemental amendé (supprimé)*

Cet article tirait son bien-fondé de la différenciation désormais abolie entre le régime des activités d’insertion ou de réinsertion, d’une part, et le régime des activités socio-économiques. Dans la mesure où la nouvelle conception du projet présuppose que tous les intervenants-employeurs sont censés prendre en charge l’ensemble de la population hétérogène des demandeurs et qu’il est partant exclu qu’un intervenant se limitant à offrir des contrats d’appui-emploi et des contrats d’initiation à l’emploi soit subventionné au titre de la présente loi, cet article n’a plus de raison d’être et peut dès lors, par voie d’amendement, être supprimé.

*Article L. 593-8 – Dépenses résultant d’activités socio-économiques*

Cet article concerne la prise en charge des dépenses résultant d’activités socio-économiques.

Le paragraphe (1) prévoit que la participation du fonds pour l’emploi aux frais de salaire du bénéficiaire est décidée par le Ministère du Travail et de l’Emploi sur avis du directeur de l’ADEM, ce dernier étant censé baser cet avis principalement sur le degré d’employabilité du bénéficiaire.

Par voie d’amendement, la commission a proposé de compléter la 2e phrase de ce paragraphe comme suit:

*„Elle peut être portée jusqu’à cent pour cent du salaire versé au bénéficiaire par l’employeur, y compris la part patronale des cotisations sociales sans pour autant que la participation dépasse le salaire social minimum pour travailleur non qualifié.“*

Cet amendement souligne que le surplus de rémunération éventuellement accordé pour l’une ou l’autre raison par une initiative sociale allant au-delà du salaire social minimum n’est pas éligible au subventionnement par le fonds pour l’emploi.

Par ailleurs, au paragraphe (3), la référence correcte est celle aux dispositions de l’article L. 631-2 du Code du Travail et au paragraphe (4) le futur est remplacé par l’indicatif présent.



Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat a estimé qu'une prise en charge généralisée du salaire à concurrence de 100% du salaire social minimum s'accorderait difficilement avec la philosophie à la base des activités socio-économiques. Le Conseil d'Etat craint qu'en acceptant de voir le Fonds pour l'emploi prendre en charge la totalité du revenu du bénéficiaire (et même les frais de gestion de l'entreprise), il ne subsiste, dans le chef de l'employeur, aucune incitation à créer une plus-value par le biais du travail du bénéficiaire de l'activité socio-économique.

Le Conseil d'Etat met en garde contre une telle dérive. Il relève d'ailleurs une contradiction entre l'article L. 593-8 et l'article L. 592-3(4) qui prévoit une prise en charge par le Fonds pour l'emploi à hauteur de 80% seulement dans le cadre d'un contrat de stage d'insertion professionnelle réservé aux jeunes. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la justification de cette approche disparate.

La commission a procédé à un large échange de vues sur ce point. D'une part, il a été relevé que le risque de dérive appréhendé par le Conseil d'Etat n'est pas donné alors que sont visés en espèce des demandeurs d'emploi à employabilité fortement réduite et dont, par conséquent, la productivité est souvent très faible. En d'autres termes, l'employeur privé n'aura aucun intérêt d'engager, de sa propre initiative, les bénéficiaires de la prise en charge prévue par cet article.

D'autre part, certains intervenants ont rejoint grosso modo les appréhensions exprimées par le Conseil d'Etat quant aux risques de dérapages inhérents au système que ce texte propose de mettre en place. Il a été relevé que le système ne devrait pas aboutir à une sorte de reclassement „externe“ camouflé à l'intérieur de l'entreprise même.

D'une façon générale, il a été rappelé que la différenciation ayant figuré dans le projet initial entre les domaines d'activités respectifs des sociétés commerciales, d'une part, et les asbl-initiatives sociales pour l'emploi, d'autre part, a précisément été abandonnée dans le train d'amendements parlementaires. Il s'ensuit une large ouverture de l'ensemble des activités d'insertion ou de réinsertion à tous les acteurs – sociétés commerciales et asbl –, ouverture qui est toutefois contrebalancée par l'obligation d'un agrément ministériel pour tout employeur prétendant au bénéfice de la présente loi et par la nécessité de la conclusion d'une convention de coopération. Il est évident que le taux de participation du fonds pour l'emploi variera en fonction de la composition de la population de demandeurs pris en charge („population mix“) et que le taux maximal de 100% ne sera accordé que dans le chef de demandeurs très éloignés du marché de l'emploi. De par leur finalité les mesures mises en place par la législation tripartite 5611 poursuivent la réintégration des demandeurs d'emploi à bref ou moyenne échéance alors que les activités socio-économiques définies par le présent projet s'adressent à la prise en charge plus ou moins longue, parfois définitive, de demandeurs d'emploi à très faible employabilité avec lesquels la conclusion d'une convention d'activation ordinaire n'apporterait guère les résultats souhaités. Par contre, les activités socio-économiques peuvent du moins contribuer à une certaine stabilisation psychosociale de cette catégorie de demandeurs à faible employabilité.

La commission s'est encore interrogée sur la limitation de la participation du Fonds pour l'emploi au salaire social minimum pour un travailleur non qualifié. Elle a précisé que de par sa finalité la participation étatique ne vise que la seule réinsertion du demandeur, à l'exclusion du développement d'une carrière en fonction de la qualification du demandeur. En d'autres termes, la limitation de la participation du Fonds au salaire social minimum pour travailleur non qualifié est justifiée même dans le chef d'un demandeur pouvant se prévaloir d'une qualification qui justifierait une rémunération supérieure dans une relation de travail ordinaire. En revanche, cette limitation n'empêche aucunement l'initiative sociale pour l'emploi de rémunérer à un niveau plus élevé, mais à sa propre charge, un demandeur qualifié surtout si ce dernier est repris comme cadre dans l'effectif du personnel encadrant.

En ce qui concerne la proposition du Conseil d'Etat de ne viser non pas seulement le salaire, mais également l'indemnité, la Commission du Travail et de l'Emploi a décidé de maintenir son amendement, alors qu'elle estime qu'il n'y a pas lieu de prendre en charge les éléments d'indemnité dans la prise en charge par le Fonds.

Le paragraphe (3) prévoit que les frais liés à la formation des bénéficiaires sont pris en charge en conformité avec les dispositions de l'article L. 631-2.

Au paragraphe (4), le Conseil d'Etat s'est opposé à l'amendement ayant eu pour objet de remplacer la formulation facultative par une formulation consacrant affirmativement la prise en charge des frais de fonctionnement sur base des stipulations de la convention. Le Conseil d'Etat a proposé le maintien de la formulation ayant figuré dans la version gouvernementale amendée („peuvent être pris en charge“)

plutôt que l'obligation de prendre en charge. Le Conseil d'Etat considère que les frais de fonctionnement résultant d'activités socio-économiques dépendent en effet largement de la gestion plus ou moins rigoureuse de l'entreprise.

La commission a décidé de maintenir son amendement. Au-delà de toutes considérations juridiques d'ordre formel, la commission entend par ce biais souligner le caractère obligatoire de la prise en charge „sur base des stipulations de la convention“, c'est-à-dire que la prise en charge des frais est obligatoire dès lors que les conditions y prévues sont remplies. Cette formulation offre donc plus de sécurité juridique aux employeurs bénéficiaires potentiels, tout en excluant la prise en charge dans les hypothèses de non-respect des stipulations de la convention.

#### *Article L. 593-9 – Exigences comptables*

Cet article détermine les exigences comptables à respecter par les employeurs.

Au paragraphe (3) de cet article, la commission a proposé d'assortir l'obligation du décompte annuel de la restriction que cette obligation peut être modulée par une disposition spécifique dans la convention de coopération.

Le paragraphe (3) ainsi amendé se lira comme suit:

*„(3) En vue de bénéficier du remboursement des frais encourus et sauf dispositions contraires prévues dans la convention de coopération, l'employeur est tenu de présenter un décompte annuel au ministre ayant dans ses attributions l'emploi. La forme et le contenu du décompte sont déterminés par la convention.“*

Cet amendement n'a pas donné lieu à observation du Conseil d'Etat.

La commission s'est interrogée sur le caractère assez contraignant des délais prévus aux paragraphes (2) et (4), notamment dans l'hypothèse d'une association disposant de structures individuelles dont les budgets doivent être ficelés dans un budget global. La commission précise que les associations doivent certes faire preuve d'une certaine discipline et rigueur, mais que les délais en question n'ont pas pour autant la nature juridique d'un délai de forclusion. En d'autres termes, dans le cas d'un dépassement des délais en raison d'obstacles pratiques insurmontables, ce dépassement n'entraîne pas la non-prise en considération des budgets en question. Il est néanmoins dans l'intérêt de toutes les parties concernées de respecter autant que faire se peut les délais prévus dans le texte légal.

#### *Article II (Articles 594-1 et 594-2 anciens)*

Le Conseil d'Etat estime que ces dispositions transitoires et finales concernant l'agrément ministériel et les conventions en cours n'ont pas leur place dans le Code du Travail, mais qu'elles devraient figurer dans un article II de la loi, les articles II et III actuels étant renumérotés en conséquence.

La commission se rallie à cette proposition.

Ces dispositions transitoires et finales relatives à l'agrément ministériel, aux conventions en cours et aux modifications de la législation sur l'ADEM ne donnent pas lieu à des observations particulières de la commission, sauf qu'au point B (2) la référence au chapitre IV est remplacée par celle au chapitre III.

#### *Article 594-3 supprimé*

Selon cet amendement, il était prévu de transformer le statut des employeurs en celui „d'association d'intérêt collectif, qui sera créée par la loi“ au plus tard dans la sixième année suivant l'entrée en vigueur de la loi sous avis.

Le Conseil d'Etat s'est opposé formellement à ce libellé. Il ne saurait en effet être permis d'introduire une disposition légale dans le droit positif prévoyant une obligation à charge des employeurs de transformer leur statut en une forme sociale obscure, actuellement inexistante. Le législateur ne saurait également imposer dans une disposition légale l'obligation d'adopter une nouvelle loi dans un délai quel qu'il soit. Le législateur reste en effet souverain d'adopter les lois qu'il jugera opportunes au moment où il sera saisi d'un projet ou d'une proposition. La disposition prévue à l'article L. 594-3 du projet de loi est par ailleurs dépourvue de toute valeur contraignante, faute de sanction possible. Le Conseil d'Etat exige dès lors la suppression de l'article L. 594-3.

Compte tenu de la pertinence de l'argumentation juridique du Conseil d'Etat, la commission s'est ralliée à cette proposition du Conseil d'Etat et a supprimé l'article en question.



La Commission du Travail et de l'Emploi souligne que ce faisant la problématique concernant la forme juridique des organismes actifs dans le champ d'application de la présente loi n'est évidemment pas résolue. Le Ministre du Travail et de l'Emploi s'est engagé à continuer les travaux préparatoires en vue de l'élaboration d'un projet de loi y relatif, en se basant notamment sur l'avant-projet établi par l'asbl „Objectif Plein Emploi“ en collaboration avec le Fonds social européen. Il s'agira de trouver une forme de société intermédiaire spécifique entre les sociétés commerciales et les associations sans but lucratif, à l'instar de ce qui existe dans d'autres pays (Belgique, Italie).

La commission a suggéré que les groupes politiques prennent l'initiative pour la rédaction d'une motion invitant le Gouvernement à présenter ce projet dans les meilleurs délais.

### *Article III*

Le Conseil d'Etat a proposé de libeller l'article III du projet comme suit:

„(...) 38. assurer la mise en oeuvre et le suivi des mesures visées au titre IX du livre V.“

La commission a repris cette proposition.

### *Article IV (supprimé)*

Selon l'article IV du projet amendé, il était prévu d'introduire un intitulé abrégé. Le Conseil d'Etat relève que cette mesure est inutile alors que toutes les dispositions du projet – à l'exception des dispositions transitoires – seront intégrées dans le Code du travail.

La commission se rallie à ces vues et l'ancien article IV est donc supprimé.

### *Article IV*

Le texte comporte un amendement consistant à remplacer l'engagement initialement prévu de deux rédacteurs par l'engagement de deux employés de la carrière D, ceci afin de procurer au département ministériel un surplus de flexibilité pour un recrutement ciblé d'agents disposant des connaissances requises en matière de comptabilité.

\*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission du Travail et de l'Emploi, dans sa majorité, recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

\*

**5. TEXTE COORDONNE PROPOSE PAR LA COMMISSION  
DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI**

**PROJET DE LOI 5144**

**contribuant au rétablissement du plein emploi et complétant:**

- 1. le livre V du Code du Travail par un Titre IX nouveau**
- 2. l'article 631-2 du Code du Travail**

**Article 1er.–**

Le livre V du Code du Travail est complété par un Titre IX nouveau intitulé „Rétablissement du plein emploi“ et comportant les dispositions suivantes:

TITRE IX

**Rétablissement du plein emploi**

**Chapitre I: Dispositions générales**

**Art. L. 591-1.– *Objet***

Le présent titre régit l'intervention de l'Etat dans l'organisation et le financement d'initiatives prises par les employeurs en matière de lutte pour l'intégration des demandeurs d'emploi difficiles à insérer ou réinsérer sur le marché du travail, et ce indépendamment de la situation conjoncturelle.

**Art. L. 591-2.– *Définitions***

Aux fins du présent titre, on entend par

- (a) „activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle“: activités d'un employeur ayant comme finalité de préparer l'intégration ou la réintégration sur le marché du travail de personnes éprouvant des difficultés particulières pour trouver un emploi indépendamment de l'évolution conjoncturelle;
- (b) „activités socio-économiques“: activités d'un employeur ayant comme finalité d'offrir au bénéficiaire, dans le cadre d'un contrat de travail, un emploi et un encadrement de nature socio-économique tenant compte des difficultés éprouvées par le bénéficiaire pour trouver un emploi sur le marché du travail;
- (c) „agrément“: autorisation du ministre ayant l'emploi dans ses attributions d'exercer une activité d'insertion ou de réinsertion professionnelle ou une activité socio-économique;
- (d) „bénéficiaire“: le demandeur d'emploi, sans emploi, sans distinction d'âge, qui remplit les conditions prévues par l'article L. 591-3, paragraphe (1) et qui participe soit à une activité d'insertion ou de réinsertion professionnelle soit à une activité socio-économique;
- (e) „bilan de compétence“: le bilan de compétence permet d'analyser les compétences professionnelles et personnelles, les aptitudes et les motivations du demandeur d'emploi et de définir un projet professionnel et le cas échéant un projet de formation;
- (f) „bilan d'insertion professionnelle (BIP)“: le BIP est un outil de travail en groupe qui agit sur le processus d'insertion professionnelle du demandeur d'emploi par une triple action:
  - acquisition d'une meilleure connaissance du fonctionnement du marché de l'emploi et de la vie en entreprise;
  - prise en compte de son positionnement personnel et professionnel par rapport aux exigences du marché du travail;
  - élaboration d'un projet professionnel réaliste et d'action, adapté aux conditions du marché du travail;
- (g) „diagnostic évolutif de l'insertion professionnelle (DEIP)“: le DEIP est un protocole scientifique qui a pour but l'évaluation objective de l'employabilité du demandeur d'emploi afin de déterminer son aptitude à suivre un programme d'intégration dans un environnement professionnel donné;

- (h) „convention de coopération“: convention conclue entre le ministre ayant l’emploi dans ses attributions et l’employeur relative aux conditions et modalités du soutien financier par l’Etat d’initiatives prises pour le rétablissement du plein emploi en application du présent titre;
- (i) „demandeur d’emploi“: personne sans emploi, disponible pour le marché du travail, à la recherche d’un emploi approprié, non affectée à une mesure *active* pour l’emploi, indemnisée ou non indemnisée et ayant respecté les obligations de suivi de l’Administration de l’emploi;
- (j) „initiative prise en matière de lutte pour l’intégration des demandeurs d’emploi difficiles à insérer ou réinsérer sur le marché du travail“: terme général reprenant à la fois les activités d’insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques;
- (k) „mesure active en faveur de l’emploi“:
  - le contrat d’appui-emploi au sens des articles L. 543-1 à L. 543-14;
  - le contrat d’initiation à l’emploi au sens des articles L. 543-15 à L. 543-29;
  - le stage de réinsertion au sens des articles L. 524-1 à L. 524-7;
  - le pool des assistants, conformément à l’article VII, paragraphe (1) de la loi du 31 juillet 1995 relative à l’emploi et à la formation professionnelle, telle que modifiée;
  - les mises au travail de chômeurs indemnisés au sens de l’article L. 523-1 paragraphes (2) et (3);
  - les formations, séminaires ou toute autre mesure assignée par les services compétents de l’Administration de l’emploi;
- (l) „parcours d’insertion individuel“: le parcours d’insertion individuel précise pour chaque demandeur d’emploi, où la situation l’exige, les actions à déployer et qui sont destinées à soutenir, lancer ou relancer le processus d’insertion professionnelle du demandeur d’emploi.

**Art. L. 591-3.– *Champ d’application***

(1) Les activités d’insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques doivent exclusivement concerner des bénéficiaires, qui, au moment où lesdites activités leur sont proposées

1. soit ne sont pas engagés dans les liens d’un contrat de travail ou d’apprentissage, respectivement ne suivent pas de mesure active en faveur de l’emploi au plus tard après six mois d’inscription à l’Administration de l’emploi;
2. soit ne sont pas engagés dans les liens d’un contrat de travail ou d’apprentissage le premier jour ouvrable suivant la fin d’une mesure active en faveur de l’emploi.

(2) A titre exceptionnel, les activités d’insertion ou de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques peuvent concerner des bénéficiaires non visés par le paragraphe (1) qui précède, sur base d’une décision motivée du directeur de l’Administration de l’emploi.

(3) Les formations, séminaires ou toute autre mesure assignée par les services compétents de l’Administration de l’emploi ne sont pas prises en compte pour l’application du point 2. du paragraphe (1) qui précède.

(4) La participation à temps partiel à une mesure active en faveur de l’emploi n’empêche pas l’application du présent titre pour la quote-part du temps restant, dans le respect toutefois des limites fixées en matière de durée de travail conformément aux dispositions des articles L. 211-1 à L. 213-2.

**Art. L. 591-4.– *Mise en œuvre***

La mise en œuvre et le suivi du présent titre sont confiés à l’Administration de l’emploi.

**Chapitre II: *Activités d’insertion ou de réinsertion professionnelles et activités socio-économiques***

**Art. L. 592-1.– *Forme juridique de l’employeur***

Les avantages financiers accordés en application du chapitre III du présent titre s’adressent à tous les employeurs dans les conditions et sous les réserves fixées au chapitre III.

**Art. L. 592-2.– Statut des bénéficiaires**

(1) Au cours des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement des activités socio-économiques, les bénéficiaires sont soit liés à l'employeur par un contrat d'appui-emploi au sens des articles L. 543-1 à L. 543-14, soit par un contrat d'initiation à l'emploi au sens des articles L. 543-15 à L. 543-29, soit par toute autre forme de contrat de travail de droit commun.

Par dérogation à l'alinéa 2 du paragraphe (2) de l'article L. 543-1, les employeurs bénéficiant d'un agrément ministériel au sens de l'article L. 593-2 peuvent conclure des contrats d'appui-emploi avec les demandeurs d'emploi visés par l'article L. 591-3.

(2) L'indemnité versée au bénéficiaire d'un contrat d'appui-emploi est remboursée par le fonds pour l'emploi conformément au paragraphe (3) de l'article L. 543-11.

(3) L'indemnité versée au bénéficiaire d'un contrat d'initiation à l'emploi est remboursée par le fonds pour l'emploi conformément à l'article L. 543-21.

(4) Pour les employeurs bénéficiant d'un agrément au sens de l'article L. 593-2 et par dérogation à l'article L. 524-4, le remboursement de l'indemnité touchée par le bénéficiaire d'un stage de réinsertion professionnelle est prise en charge par le fonds pour l'emploi à hauteur de quatre vingt-cinq pour cent.

**Art. L. 592-3.– Etablissement d'un parcours d'insertion individuel du bénéficiaire**

Au cours des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement des activités socio-économiques, le bénéficiaire se voit établir, sur base du bilan de compétences, du bilan d'insertion professionnel et/ou du diagnostic évolutif de l'insertion professionnelle, un parcours d'insertion individuel élaboré en étroite concertation par les services compétents de l'Administration de l'emploi, l'employeur et le bénéficiaire, en fonction du niveau de formation et de l'occupation de ce dernier.

**Art. L. 592-4.– Obligations de l'employeur**

(1) Dans le cadre des activités socio-économiques, le bénéficiaire reçoit, sur base de son parcours d'insertion individuel, un emploi correspondant à son profil.

(2) L'employeur est tenu d'informer par écrit le directeur de l'Administration de l'emploi de la résiliation du contrat de travail du bénéficiaire respectivement de la venue à échéance du contrat de travail à durée déterminée.

**Chapitre III: Dispositions administratives et financières****Art. L. 593-1.– Conditions du soutien financier de l'Etat**

(1) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi subventionné, à charge des crédits en provenance du fonds pour l'emploi, les activités de tout employeur en matière d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement en matière socio-économique de personnes définies à l'article L. 591-2.

(2) Cette subvention est subordonnée à l'obtention d'un agrément ministériel ainsi qu'à la conclusion d'une convention de coopération.

(3) Dans le cadre de la convention de coopération, le ministre ayant dans ses attributions l'emploi accorde des avances trimestrielles à l'employeur pour le financement des activités de réinsertion professionnelles et les activités socio-économiques.

*Section 1: L'agrément ministériel*

**Art. L. 593-2.–** (1) Sans préjudice du respect d'autres dispositions légales applicables, aucun employeur ne peut prétendre au bénéfice du présent titre s'il n'est pas en possession d'un agrément écrit du ministre ayant dans ses attributions l'emploi attribué sur avis du directeur de l'Administration de l'emploi.

(2) L'agrément doit être demandé pour tout ou partie des activités de l'employeur.

**Art. L. 593-3.– Conditions d'obtention de l'agrément**

Pour obtenir l'agrément, l'employeur doit:

- a) documenter les prestations à fournir à l'égard des bénéficiaires et plus particulièrement les mesures d'encadrement prévues;
- b) remplir les conditions d'honorabilité dans le chef des membres des organes dirigeants de la personne morale responsables de la gestion des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et des activités socio-économiques dans le chef du personnel dirigeant;
- c) ne pas avoir été mis en état de faillite, de concordat préventif de faillite ou de déconfiture;
- d) avoir répondu à l'ensemble des exigences légales en matière de législation sur les sociétés et associations;
- e) suffire, s'il y a lieu, aux obligations de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés;
- f) garantir que les activités agréées soient accessibles aux bénéficiaires indépendamment de toutes considérations d'ordre idéologique, philosophique ou religieux et que le bénéficiaire ait droit à la protection de sa vie privée et au respect de ses convictions idéologiques, philosophiques et religieuses.

**Art. L. 593-4.– Demande en obtention de l'agrément**

(1) L'honorabilité professionnelle des personnes visées à l'article 593-3 point b) est appréciée par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

(2) Les communes, syndicats de communes et établissements publics sont supposés remplir d'office les conditions d'honorabilité.

(3) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut prendre à cet effet les avis de l'Inspection du travail, de l'Administration de l'emploi ainsi que d'autres experts en la matière.

**Art. L. 593-5.– Octroi, refus ou retrait de l'agrément**

(1) L'agrément peut être limité dans le temps. La durée de validité de l'agrément ne peut être inférieure à un an.

(2) La demande de prorogation doit parvenir par lettre recommandée avec accusé de réception au ministre ayant dans ses attributions l'emploi au plus tard trois mois avant l'échéance du terme.

(3) L'agrément est refusé ou retiré si les conditions légales ou réglementaires applicables ne sont pas ou plus remplies. La décision de refus ou de retrait dûment motivée est prise par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, sur avis du directeur de l'Administration de l'emploi et notifiée par voie de lettre recommandée avec accusé de réception à l'employeur.

(4) Toutefois, le retrait de l'agrément ne peut intervenir qu'après une mise en demeure, par voie de lettre recommandée avec accusé de réception, du ministre ayant dans ses attributions l'emploi invitant l'employeur à se conformer, dans un délai allant, selon les circonstances, de huit jours à trois mois, aux conditions légales et réglementaires applicables.

(5) L'agrément expire de plein droit en cas de faillite ou de dissolution de la société respectivement de dissolution de l'association ou de la cessation de l'activité commerciale, artisanale, agricole ou libérale à but lucratif.

(6) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, peut, sans préjudice des pouvoirs reconnus aux officiers et agents de police judiciaire et de la police grand-ducale, vérifier sur place et sur pièces le respect des dispositions du présent chapitre.

(7) Les décisions concernant l'octroi ou le retrait de l'agrément sont notifiées au directeur de l'Administration de l'emploi.

(8) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi tient une liste des employeurs ayant reçu l'agrément ministériel.

**Art. L. 593-6.– *Changement des conditions d'obtention***

(1) Sans préjudice des paragraphes (2) et (3) du présent article, l'employeur est tenu de fournir sans délai au ministre ayant dans ses attributions l'emploi, toute information relative à un éventuel changement des conditions définies à l'article L. 593-3 et sur base desquelles l'agrément a été accordé.

(2) En cas de remplacement d'un ou de plusieurs membres des organes dirigeants et/ou du personnel dirigeant, les documents prévus à l'article L. 593-3 doivent parvenir, dans un délai de trois mois qui suivent la survenance du remplacement, au ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

(3) Toute autre modification des conditions définies à l'article L. 593-3, sur la base desquelles l'agrément a été accordé, est sujette à un nouvel agrément, à demander dans le délai fixé au paragraphe (2) du présent article.

(4) L'ensemble des informations reprises aux paragraphes (1) à (3) du présent article sont à fournir par voie de lettre recommandée avec accusé de réception à la poste.

(5) L'octroi ou le refus de cet agrément intervient dans les mêmes formes et conditions que celles prévues à l'article L. 593-5.

*Section 2: La convention de coopération***Art. L. 593-7.– *Contenu de la convention de coopération***

(1) Afin de permettre à l'employeur, qui détient un agrément, de prétendre au bénéfice des dispositions du chapitre III du présent titre, le ministre ayant dans ses attributions l'emploi a le pouvoir discrétionnaire de conclure avec lui une convention de coopération, appelée ci-après „convention“.

(2) La convention mentionne:

1. les prestations à fournir par l'employeur à l'égard des bénéficiaires et plus particulièrement les mesures d'encadrement prévues;
2. la participation financière maximale du fonds pour l'emploi;
3. les modalités de gestion des dossiers, afin de permettre un suivi et une évaluation socioprofessionnels qualitatifs des bénéficiaires;
4. les modalités de gestion financière à observer par l'employeur et notamment la forme et le contenu des décomptes à présenter;
5. les modalités de prise en charge et d'éligibilité des frais par le fonds pour l'emploi;
6. les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'Etat en relation avec les obligations du bénéficiaire;
7. les modalités de coopération entre les parties contractantes et le directeur de l'Administration de l'emploi;
8. les informations relatives à sa durée;
9. les formes et délais relatifs à sa résiliation.

(3) Les responsabilités en matière de gestion des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et des activités socio-économiques incombent exclusivement à l'employeur.

(4) Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi met à disposition des employeurs un guide administratif et financier prévoyant les modalités d'exécution des points 2 à 6 du paragraphe (2) du présent article.

*Section 3: Dépenses éligibles***Art. L. 593-8.– *Dépenses résultant d'activités socio-économiques***

(1) La participation du fonds pour l'emploi aux frais de salaire du bénéficiaire est décidée par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi, sur avis du directeur de l'Administration de l'emploi.

Elle peut être portée jusqu'à cent pour cent du salaire versé au bénéficiaire par l'employeur, y compris la part patronale des cotisations sociales, sans pour autant que la participation dépasse le salaire social minimum pour travailleur non qualifié. Le ministre ayant dans ses attributions l'emploi peut, de sa propre initiative, sur demande motivée de l'employeur et/ou sur demande motivée du directeur de l'Administration de l'emploi, revoir sa décision semestriellement.

(2) Le fonds pour l'emploi prend en outre en charge les frais du personnel nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement des activités socio-économiques organisées par l'employeur sur la base d'un plan décrivant ses besoins en personnel et du budget prévisionnel soumis à l'avis du directeur de l'Administration de l'emploi et accordé par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

(3) Les frais liés à la formation des bénéficiaires sont pris en charge en conformité avec les dispositions de l'article L. 631-2.

(4) Les frais de fonctionnement sont pris en charge sur base des stipulations de la convention.

#### *Section 4: Modalités du soutien financier*

##### **Art. L. 593-9.- Exigences comptables**

(1) A l'exception des communes, des syndicats de communes et des établissements publics, l'employeur est tenu, sous peine de remboursement des subventions perçues, de tenir une comptabilité analytique et de communiquer au ministre ayant dans ses attributions l'emploi le bilan et comptes de profits et pertes détaillés dans lesquels les amortissements nécessaires doivent avoir été faits.

(2) A l'exception des communes, des syndicats de communes et des établissements publics, l'employeur est tenu de communiquer les documents repris au paragraphe qui précède chaque année dans les trois mois de la clôture de l'exercice. Sans préjudice de l'application des dispositions de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, les comptes annuels doivent avoir fait, au préalable, l'objet d'un contrôle par un ou plusieurs réviseurs d'entreprises recrutés parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises.

(3) En vue de bénéficier du remboursement des frais encourus et sauf dispositions contraires prévues dans la convention de coopération, l'employeur est tenu de présenter un décompte annuel au ministre ayant dans ses attributions l'emploi. La forme et le contenu du décompte sont déterminés par la convention.

(4) L'employeur présentera en outre annuellement et au plus tard pour le 15 mai de l'exercice courant, le budget prévisionnel pour l'exercice suivant au ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

##### **Article II.- Dispositions transitoires et finales**

###### *A. Agrément ministériel*

(1) Les employeurs, qui exercent leur activité depuis plus de trois ans et qui ne remplissent pas à la date de l'entrée en vigueur du présent titre les conditions pour obtenir l'agrément, disposent d'un délai ne pouvant pas excéder trois ans pour se conformer aux dispositions en question.

(2) Pendant ce délai ils bénéficient d'un agrément provisoire.

###### *B. Conventions en cours*

(1) Les stages, contrats d'auxiliaire temporaire, contrats d'appui-emploi, contrats d'initiation à l'emploi ou contrats de travail à durée déterminée conclus avec un employeur bénéficiant d'un agrément provisoire courent jusqu'au terme fixé lors de leur conclusion respective. Tout renouvellement est soumis à l'accord préalable du directeur de l'Administration de l'emploi dans les formes et délais prévus par le présent titre.

(2) Les contrats à durée indéterminée conclus avec un employeur bénéficiant d'un agrément provisoire sont soumis à validation du ministre ayant dans ses attributions l'emploi sur proposition du



directeur de l'Administration de l'emploi pour l'application des dispositions du Chapitre III du présent titre.

(3) Les conventions en cours entre les employeurs bénéficiant d'un agrément provisoire et le ministre ayant dans ses attributions l'emploi deviennent automatiquement caduques le dernier jour de l'année de la mise en vigueur du présent titre.

**Article III.– *Modification du Titre II du Livre 6 du Code du Travail***

(1) Le paragraphe (2) de l'article L. 631-2 est complété par le point 38. suivant:

„38. assurer la mise en œuvre et le suivi des mesures visées au titre IX du livre V.“

**Article IV.– *Nombre et structure du personnel du Ministère du Travail et de l'Emploi***

(1) L'exécution de la présente loi est confiée au ministre ayant l'emploi dans ses attributions.

(2) A cet effet, ce dernier peut procéder, par dérogation aux nombres limites inscrits dans la loi budgétaire pour l'exercice 2009 à l'engagement du personnel suivant:

- deux employés de la carrière D en vue de la gestion et du suivi des agréments et des conventions prévues au chapitre III du présent titre loi pour les besoins du Ministère du Travail et de l'Emploi;
- quatre psychologues, quatre rédacteurs et un expéditionnaire pour les besoins du Directeur de l'Administration de l'emploi.

Luxembourg, le 13 janvier 2009

*Le Rapporteur,*  
Ali KAES

*Le Président,*  
Marcel GLESENER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5144/19

**N° 5144<sup>19</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

---

**PROJET DE LOI**

**contribuant au rétablissement du plein emploi et complétant:**

- 1. le livre V du Code du Travail par un Titre IX nouveau**
- 2. l'article 631-2 du Code du Travail**

\* \* \*

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL  
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(3.2.2009)

*Le Conseil d'Etat,*

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 23 janvier 2009 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

**PROJET DE LOI**

**contribuant au rétablissement du plein emploi et complétant:**

- 1. le livre V du Code du Travail par un Titre IX nouveau**
- 2. l'article 631-2 du Code du Travail**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 21 janvier 2009 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et l'avis émis par le Conseil d'Etat en ses séances des 15 novembre 2005 et 20 mars 2007 et 17 juin 2008 et 25 novembre 2008;

*se déclare d'accord*

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 3 février 2009.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5144

**MEMORIAL**  
Journal Officiel  
du Grand-Duché de  
Luxembourg



**MEMORIAL**  
Amtsblatt  
des Großherzogtums  
Luxembourg

---

**RECUEIL DE LEGISLATION**

---

**A — N° 41**

**10 mars 2009**

---

**Sommaire**

**RETABLISSEMENT DU PLEIN EMPLOI**

**Loi du 3 mars 2009 contribuant au rétablissement du plein emploi et complétant:**

- 1. le livre V du Code du Travail par un Titre IX nouveau**
- 2. l'article 631-2 du Code du Travail ..... page **568****