

N° 5144¹⁸

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 fois¹ 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.

¹ 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 obligatoire². 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.

² 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 inadéquat 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'amendement³ 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.

³ 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 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.“

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 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

