



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.360/2
du 29 octobre 2025

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne
‘modifiant l’arrêté-loi du 28 décembre 1944
concernant la sécurité sociale des travailleurs’

Le 23 octobre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, de l'Industrie, du Numérique, de l'Emploi et de la Formation de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables sur un avant-projet de décret 'modifiant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 29 octobre 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillères d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur, et Benoît LAGASSE, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 octobre 2025.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée comme suit :

– la publication au *Moniteur belge* le 29 juillet 2025 de la loi-programme du 18 juillet 2025 portant des dispositions relatives à l'assurance chômage ayant pour conséquence, sans modification décrétable, de rendre les personnes non éligibles au dispositif ALE, en raison de la perte du droit aux allocations de chômage ou d'insertion ;

– la prise en compte de la jurisprudence selon laquelle, dans certaines situations spécifiques, la perte de la possibilité de travailler en ALE consécutive à une réforme des conditions d'octroi d'allocations peut être qualifiée de réduction sensible du niveau de protection offert (C. trav. Liège, 10 février 2016, RG. : 2015/AU/48 ; Cass., 5 mars 2018, RG. : S.16.0033.F) ;

– la volonté du Gouvernement wallon de ne pas dès lors interrompre le droit aux personnes concernées de réaliser des prestations ALE et de ne pas mettre en difficulté la continuité des services réalisés par les prestataires ALE au bénéfice de la collectivité, notamment dans le cadre des garderies scolaires et de l'accueil extra-scolaire ;

– la volonté du Gouvernement wallon, dans une perspective holistique prenant en compte la dimension fédérale de l'évolution du régime des allocations et notamment la limitation dans le temps des allocations de chômage et d'insertion, de monter en puissance dans l'offre d'outils adaptés aux spécificités des publics les plus fragilisés dans un contexte de crises récurrentes et ce dès le 1^{er} janvier 2026 ;

– la nécessité impérieuse de faire dès lors adopter les présentes dispositions décrétables avant le 1^{er} janvier 2026 par le Parlement de Wallonie, considérant dès lors que l'absence d'avis compromet gravement le respect de ces délais et donc la protection des personnes concernées par la réforme des allocations de chômage ou d'insertion et qu'une demande d'avis dans le délai d'urgence auprès du Conseil d'État est donc justifiée ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique[‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

RECEVABILITÉ

En exigeant que les demandes d'avis assorties d'un délai de cinq jours ouvrables soient « spécialement motivées », le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, de communication de l'avis ne soit sollicité que dans des cas exceptionnels. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables), et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de ces lois coordonnées (avis à communiquer dans un délai de trente jours) ¹.

La motivation alléguée doit donc reposer sur des éléments concrets et pertinents établissant la raison pour laquelle la réglementation en projet est à ce point urgente qu'il se justifie de recourir à cette procédure d'exception. Ces motifs doivent ressortir de la demande d'avis.

Tel est le cas en l'espèce, sauf en ce qui concerne l'article 1^{er}, 1^o, 2^o et 3^o, de l'avant-projet, qui a pour objet des modifications d'ordre légistique et technique. En effet, les 1^o et 2^o visent à prendre en compte le fait que la compétence est désormais régionale et non fédérale et à cette fin suppriment ou remplacent les renvois effectués au Roi et les mentions suivant lesquelles l'arrêté devrait être délibéré en Conseil des ministres. Quant au 3^o, il entend tenir compte de l'abrogation de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes'.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Aux termes de l'article 6, § 3^{bis}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les initiatives concernant les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi non occupés doivent faire l'objet d'une concertation « associant les Gouvernements concernés et l'autorité fédérale concernée ».

Il ne ressort pas des documents transmis à la section de législation qu'une telle concertation ait eu lieu.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de cette formalité.

¹ Voir en ce sens notamment l'avis 70.434/1-2-3-4-VR donné le 17 novembre 2021 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 27 décembre 2021, *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2349/001, pp. 204-296.

2. Le rapport d'évaluation de l'impact de l'avant-projet sur la situation respective des femmes et des hommes communiqué à la section de législation ne semble pas porter sur l'avant-projet de décret soumis à l'examen. Son auteur s'assurera dès lors du correct accomplissement de la formalité requise par l'article 3, 2°, du décret du 11 avril 2014 'visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales'.

Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées qui ne seraient pas de pure forme ou qui ne résulteraient pas également des suites réservées au présent avis devraient être à nouveau soumises à la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Afin de garantir la sécurité juridique, les notions d'employabilité faible et très faible seront définies ².

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX

² À cet effet, l'auteur de l'avant-projet pourra renvoyer à la définition prévue à l'article 2, 6°, de l'avant-projet de décret 'sur l'activation des bénéficiaires du revenu d'intégration par l'inscription obligatoire auprès de l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi', qui fait l'objet de l'avis 78.361/2 donné ce jour et/ou s'inspirer – un renvoi d'une norme législative vers une norme réglementaire n'étant pas admissible – des définitions prévues à l'article 15, § 5, du projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2022 portant exécution du décret du 12 novembre 2021 relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi' sur lequel la section de législation a donné, le 23 septembre 2025, l'avis 78.146/2.