



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 79.160/17
du 19 mai 2026

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif au soutien du chercheur d'emploi dans sa remise au travail par la création de son activité en tant qu'indépendant à titre principal'

Le 3 avril 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, de l'Industrie, de l'Emploi, de la Formation, de la Recherche et du Numérique de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de décret 'relatif au soutien du chercheur d'emploi dans sa remise au travail par la création de son activité en tant qu'indépendant à titre principal'.

L'avant-projet a été examiné par la dix-septième chambre le 19 mai 2026. La chambre était composée de Luc DONNAY, président de chambre, Laurence VANCRAVEBECK et Anne-Stéphanie RENSON, conseillères d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît LAGASSE, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 mai 2026.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

L'article 23 de l'avant-projet prévoit que « [l]e présent décret entre en vigueur à une date définie par le Gouvernement et au plus tard le 1^{er} janvier 2027 ». Il existe ainsi une incertitude quant à la question de savoir si l'avant-projet examiné entrera en vigueur avant ou après le nouveau Code pénal, dont l'entrée en vigueur est actuellement prévue au 1^{er} septembre 2026. Néanmoins, compte tenu du moment où le présent avis est donné, les observations qui suivent partent du postulat suivant lequel l'avant-projet examiné entrera en vigueur après le nouveau Code pénal.

COMPÉTENCE

1. Ainsi que l'explicite le commentaire de l'article 1^{er},

« Bien que le dispositif contribue indirectement à la réinsertion professionnelle, son objectif principal demeure la création d'entreprises et le développement économique. Il s'agit donc d'une aide économique relevant de la compétence régionale [...] ».

Ce raisonnement, suivant lequel la compétence exercée est celle relative à la politique économique et, plus précisément, celle de la politique d'expansion économique, pour laquelle la Région wallonne est compétente tant pour la région linguistique de langue française que pour la région linguistique de langue allemande, correspond à l'analyse de la section de législation dans ses avis 49.847/2 ¹, 60.307/4 ² et 72.118/4 ³, telle que confirmée par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts n° 141/2015 du 15 octobre 2015 et n° 110/2016 du

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

¹ Avis 49.847/2 donné le 13 juillet 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 27 octobre 2011 'relatif au soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal', *Doc. parl.*, Parl. w., 2011-2012, n° 457/1, pp. 11-16.

² Avis 60.307/4 donné le 21 novembre 2016 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne « relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi, en abrégé 'S.A.A.C.E.', ainsi qu'à l'accompagnement et au soutien à la transition professionnelle vers l'autocréation d'emploi ».

³ Avis 72.118/4 donné le 3 octobre 2022 sur un avant-projet devenu le décret du 21 décembre 2022 'relatif à l'agrément et au subventionnement des structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi (en abrégé : S.A.A.C.E.)', *Doc. parl.*, Parl. w., 2022-2023, n° 1137/1, pp. 21-24.

14 juillet 2016. Il en découle que le champ d'application territorial de l'avant-projet ne peut être limité à la région de langue française, mais couvre également la région de langue allemande.

2. Interrogé, à propos des articles 2, 2°, 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, et 3, § 1^{er}, alinéa 3, sur les raisons pour lesquelles il est uniquement question d'une inscription en tant que demandeur d'emploi auprès du FOREM alors que l'avant-projet a vocation à s'appliquer aussi dans la région de langue allemande, le délégué a indiqué :

« La référence, aux articles 2, 2°, et 3, § 1^{er}, du projet, à une inscription en tant que demandeur d'emploi auprès du FOREM s'explique par le fait que l'octroi de l'incitant est explicitement conditionné à cette inscription, le FOREM étant l'organisme chargé de la gestion et de la mise en œuvre du dispositif concerné.

Ce choix est cohérent avec la finalité du dispositif, qui s'inscrit dans une logique de remise à l'emploi par l'autocréation d'activité indépendante. À ce titre, l'inscription en tant que demandeur d'emploi auprès du FOREM constitue le point d'entrée.

L'inscription auprès du FOREM ne présente pas un caractère territorialement exclusif : à titre de pratique administrative, des personnes domiciliées dans d'autres régions ou États peuvent s'inscrire librement au FOREM et bénéficier de son offre de services. La condition d'inscription vise dès lors à garantir une mise en œuvre uniforme, contrôlable et juridiquement sécurisée du dispositif ».

Il ressort de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret de la Région wallonne du 12 novembre 2021 'relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi' que toute personne physique qui réside en région de langue française peut s'inscrire en tant que chercheur d'emploi auprès du FOREM. Ainsi, il semble se déduire de cet article que les personnes résidant en région de langue allemande ne pourraient pas s'inscrire en tant que chercheur d'emploi auprès du FOREM, ce qui est par ailleurs cohérent avec le fait qu'en ce qui concerne la région de langue allemande, la Région wallonne a transféré l'exercice d'un grand nombre de ses compétences en matière d'emploi à la Communauté germanophone ⁴.

Ainsi, le décret de la Communauté germanophone du 22 mai 2023 'relatif au placement axé sur les besoins' prévoit dans son article 4, § 2, que « toute personne qui a accès au marché du travail belge, qui cherche un emploi et qui est domiciliée en région de langue allemande peut s'inscrire au registre électronique des demandeurs d'emploi ».

Par conséquent, en limitant son champ d'application aux chercheurs d'emploi inscrits au FOREM, l'avant-projet examiné exclut les chercheurs d'emploi inscrits auprès de l'organe compétent en Communauté germanophone, et donc en région de langue allemande, à savoir l'Office de l'emploi de la Communauté germanophone ⁵, ce qui n'est pas admissible au

⁴ Voir notamment le décret du 6 mai 1999 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles', en particulier l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}.

⁵ Voir le décret de la Communauté germanophone du 13 novembre 2023 'instaurant un service à gestion séparée « Office de l'emploi de la Communauté germanophone » et portant dissolution de l'organisme d'intérêt public correspondant'.

regard de la compétence exercée en matière d'économie, dont le champ d'application est l'ensemble de la Région wallonne.

Le champ d'application de l'avant-projet sera revu à la lumière de cette observation.

À cette occasion, étant donné que le décret du 6 mai 1999 'relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi' ne prévoit pas explicitement que la compétence de l'Office est limitée à la région de langue française, si ce n'est en définissant les termes de demandeur d'emploi et de travailleur ⁶⁻⁷, mieux vaudrait en outre prévoir une disposition spécifique dans l'avant-projet autorisant explicitement le FOREm à intervenir sur l'ensemble du territoire wallon pour ce dispositif.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 2

De l'accord du délégué, le commentaire de l'article sera adapté pour correspondre au dispositif. En particulier, la précision suivant laquelle le chercheur d'emploi doit avoir sa résidence principale en Région wallonne, absente de l'article 2 du dispositif, sera omise du commentaire de cet article.

Article 3

1. Concernant le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o, il faudrait, à tout le moins dans l'exposé des motifs, faire référence au texte juridique qui procure un fondement juridique à la « structure d'accompagnement à l'autocréation d'emploi ou à un projet de création d'entreprise » dont le suivi d'un processus d'accompagnement en son sein permet de donner accès à l'incitant financier organisé par l'avant-projet ⁸.

2. Interrogé sur l'utilité du paragraphe 1^{er}, alinéa 3, et, en particulier, de prévoir une période de référence étant donné que la personne doit être inscrite « depuis au moins quatre mois », le délégué a répondu :

« La notion de période de référence trouve son origine dans la réforme des aides à l'embauche.

⁶ Ce qui s'explique par le fait que la compétence de la Région wallonne est limitée à celui de la région de langue française dans le cadre du décret du 6 mai 1999, étant donné que ce décret met en œuvre, d'une part, des compétences dont l'exercice a été transféré par la Communauté française et, d'autre part, des compétences en matière d'emploi dont l'exercice a été (quasiment) intégralement transféré à la Communauté germanophone pour la région de langue allemande.

⁷ Or, une modification de la définition de ces termes risque de poser difficulté, notamment vu la compétence de la Communauté germanophone en matière d'emploi.

⁸ Voir l'avis 49.847/2.

À notre connaissance et au stade actuel de la rédaction de l'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret prime à l'embauche, l'habilitation prévue n'a effectivement pas été mise en œuvre.

Il a toutefois été décidé de maintenir cette notion et le principe qui y est attaché au niveau décréétal.

Le maintien de ce principe dans le décret permet, le cas échéant, d'adapter ou de déterminer la période de référence servant au calcul de la période d'inscription par voie d'arrêté du Gouvernement wallon, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une modification décréétale.

La période de référence telle que prévue constitue dès lors principalement une 'balise' destinée à encadrer le calcul de la période d'inscription ».

Il est pris acte de cette explication.

3. Interrogé, à propos du paragraphe 1^{er}, alinéa 4, 4^o, sur ce que vise ce point étant donné que la notion de « période d'inscription par assimilation » n'apparaît pas ailleurs dans l'avant-projet, le délégué a répondu :

« Le point 4^o vise à permettre au Gouvernement de préciser quelles situations particulières peuvent être assimilées à une période d'inscription comme chercheur d'emploi, alors même que la personne ne répond pas strictement à la définition de la période d'inscription prévue à l'article 2, 3^o.

Cette faculté a notamment pour objectif de ne pas exclure des publics en situation intermédiaire, tels que des personnes demeurantes formellement indépendantes (par exemple dans le cadre du droit passerelle), mais qui n'exercent plus d'activité effective et souhaitent s'inscrire au FOREM afin de bénéficier de l'accompagnement nécessaire à une réorientation ou au lancement d'une nouvelle activité.

La volonté initiale est que la notion de 'période d'inscription par assimilation' constitue ainsi un outil d'application souple et encadré, permettant de tenir compte de ces situations sans modifier la définition générale de la période d'inscription ni la qualité de chercheur d'emploi ».

Ces explications gagneraient à figurer dans le commentaire de l'article.

4. La section de législation n'aperçoit pas exactement la manière de combiner l'alinéa 1^{er}, 5^o, qui prévoit que le demandeur ne peut plus bénéficier, au moment de la liquidation de la première tranche de l'incitant, de revenus professionnels, d'allocations de chômage, d'allocations d'attente, de revenus d'intégration, de revenus de remplacement ou de l'aide sociale financière, avec l'alinéa 5, deuxième phrase, qui interdit au bénéficiaire, à partir de son installation ⁹, de percevoir d'autres revenus que ceux issus de son activité indépendante.

Ces dispositions seront réexaminées de manière à assurer leur parfaite articulation et, à tout le moins, le commentaire de l'article sera complété en conséquence.

⁹ Laquelle doit intervenir dans les 90 jours à dater de la décision d'octroi.

Article 4

1. Invité à justifier l'exclusion prévue par l'alinéa 1^{er}, 3^o, eu égard au fait que les personnes concernées se sont vu imposer l'obligation d'effectuer un stage, le délégué a répondu :

« L'exclusion prévue à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o, ne se fonde pas sur le caractère imposé du stage en tant que tel, mais sur la finalité de l'incitant et sur l'absence d'effet incitatif réel dans les situations visées.

Le dispositif a pour objet d'encourager un chercheur d'emploi à opérer, de manière volontaire et autonome, une transition professionnelle vers l'exercice d'une activité indépendante à titre principal. Or, lorsque l'exercice d'une activité indépendante à titre principal s'inscrit dans le cadre d'un stage professionnel ou d'une période de pratique obligatoire, cette inscription résulte d'une obligation liée à un parcours de formation ou d'accès à la profession, indépendamment de l'octroi d'une aide financière.

Dans ces hypothèses, l'incitant n'influence pas la décision de se lancer comme indépendant et serait octroyé de toute façon, ce qui serait contraire à l'objectif poursuivi et générateur d'un effet d'aubaine.

L'exclusion vise dès lors à préserver la cohérence et la finalité du dispositif, en réservant l'aide aux situations dans lesquelles elle est susceptible de produire un effet incitatif effectif, conformément aux principes de bonne gestion des ressources publiques ».

Le commentaire de l'article sera complété avec ces explications.

2. À l'alinéa 1^{er}, 5^o, a), mieux vaudrait viser les articles 406 et suivants du (nouveau) Code pénal, étant donné que l'article 406 se borne à définir l'organisation criminelle et que ce sont les dispositions suivantes qui prévoient des infractions dont celle de participation à une organisation criminelle.

3. La référence, effectuée par l'alinéa 1^{er}, 5^o, b), à l'article 368 du (nouveau) Code pénal est erronée, étant donné que cette disposition concerne l'inhumation ou la crémation sans consentement préalable et non la corruption. La disposition examinée sera adaptée afin de renvoyer à la disposition pertinente du Code pénal.

4. Dans son avis 49.847/2, la section de législation a indiqué, à propos de dispositions similaires à celles de l'alinéa 1^{er}, 5^o :

« [...] la section de législation n'aperçoit pas la logique qui a présidé à la détermination des infractions retenues par l'auteur de l'avant-projet. N'y a-t-il pas lieu d'exclure du bénéfice de l'avant-projet toute personne qui a commis des faux et des actes de délinquance financière ? ».

Il y a lieu de réitérer cette observation.

5. Interrogé, à propos de l'alinéa 1^{er}, 7^o, sur les raisons d'être de la suppression des mots « de manière frauduleuse », présents à l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, du décret du 27 octobre 2011, le délégué a indiqué :

« La suppression des mots 'de manière frauduleuse', présents à l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, du décret du 27 octobre 2011, résulte de la volonté de fonder l'exclusion sur une situation objective, à savoir le respect effectif des obligations fiscales et sociales, indépendamment de toute appréciation de l'intention du demandeur.

Le dispositif ne vise pas à constater ni à sanctionner un comportement frauduleux, lequel relève du droit pénal ou du droit social et fiscal répressif, mais à conditionner l'octroi d'un incitant financier au respect de conditions administratives claires, vérifiables et identiques pour tous les demandeurs.

Le maintien de la référence à la fraude impliquait une appréciation subjective et contentieuse de l'intention, peu compatible avec la nature d'un mécanisme d'aide publique. L'approche retenue permet au contraire de renforcer la sécurité juridique, l'égalité de traitement et la lisibilité du dispositif, tout en garantissant une gestion prudente des deniers publics.

L'exclusion ne présente par ailleurs aucun caractère punitif et cesse dès que l'intéressé se remet en règle avec ses obligations fiscales et sociales ».

Il est pris acte de ces explications.

6. Interrogé, à propos de l'alinéa 1^{er}, 8^o, le délégué a indiqué :

« Cette disposition a toutefois été volontairement intégrée dans le texte normatif afin d'exclure du bénéfice de l'incitant les situations dans lesquelles l'analyse, au regard des critères définis par la loi du 27 décembre 2006 relative à la nature des relations de travail, révèle l'existence d'un lien de subordination incompatible avec l'exercice d'une activité indépendante à titre principal.

Cette exclusion vise à :

- prévenir les situations de faux indépendants,
- garantir la cohérence du dispositif avec la législation sociale applicable,
- et assurer que l'incitant soutienne exclusivement des projets d'autocréation d'emploi effectifs et juridiquement qualifiés comme indépendants ».

Ces explications gagneraient à figurer dans le commentaire de l'article.

7. À l'alinéa 1^{er}, 8^o, il sera renvoyé aux critères fixés « par le titre XIII de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 » [et non « par la loi du 27 décembre 2006 relative à la nature des relations de travail et de la législation sociale applicable »].

8. De l'accord du délégué, l'alinéa 2 sera complété afin de préciser que les conditions d'octroi dont question sont celles visées à l'article 3.

9. Interrogé, à propos de l'alinéa 2, sur les raisons pour lesquelles l'autorité disposant des données concernant les arriérés relatifs au paiement des cotisations de sécurité sociale n'est pas visée, le délégué a répondu :

« L'absence de mention explicite de l'autorité détentrice des données relatives aux arriérés de cotisations de sécurité sociale s'explique par le fait que ces informations relèvent, en pratique, des caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants, sous la coordination de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI), déjà visé à l'alinéa 2.

La vérification du respect des obligations en matière de cotisations sociales s'opère ainsi dans le cadre du contrôle de l'affiliation et du statut d'assujettissement de l'indépendant, sans qu'il soit nécessaire de multiplier les références aux différents intervenants institutionnels.

Afin de dissiper toute ambiguïté, il sera explicitement précisé que les données relatives aux arriérés de cotisations sociales peuvent être obtenues auprès de l'INASTI ou, le cas échéant, des caisses d'assurances sociales compétentes, dans le respect des règles applicables en matière de protection des données ».

Le dispositif sera dès lors complété afin de préciser que les données relatives aux arriérés de cotisations sociales peuvent être obtenues auprès de l'INASTI ou, le cas échéant, des caisses d'assurances sociales compétentes.

10. Il va de soi que l'article 4, alinéa 2, ne peut se lire que conformément au respect du principe d'autonomie de l'autorité fédérale et de ses services. Le législateur décréteil ne pourrait en effet imposer unilatéralement, par le biais d'un décret, une collaboration forcée des services fédéraux compétents.

Article 5

L'alinéa 2 impose que le bénéficiaire continue à satisfaire aux conditions d'octroi pendant la période de liquidation de l'incitant. Étant donné toutefois qu'il semble que certaines conditions d'octroi visées à l'article 3, notamment celle d'être inscrit au FOREm depuis au moins quatre mois, ne seront par définition plus remplies, de l'accord du délégué l'alinéa 2 sera précisé afin de renvoyer uniquement aux conditions d'octroi pertinentes.

Article 7

Par souci de clarté, mieux vaudrait écrire « L'incitant est octroyé conformément au cadre fixé par : » dans la phrase introductive et modifier le début des différents points en conséquence.

Articles 8 et 9

Invité à indiquer si l'article 8, alinéa 1^{er}, et l'article 9 sont redondants en ce qu'ils portent respectivement sur les modalités procédurales relatives à la récupération des versements indus de l'incitant et sur les modalités procédurales relatives au remboursement de tout ou partie de l'incitant financier et des frais y afférents, le délégué a indiqué :

« Les articles 8, alinéa 1^{er}, et 9 poursuivent des objectifs distincts mais complémentaires.

L'article 8, alinéa 1^{er}, établit un cadre général relatif aux modalités procédurales de contrôle et de récupération des versements indus de l'incitant, applicable de manière transversale à toute situation constatée *a posteriori*, indépendamment de la cause de l'indu.

L'article 9 (à l'exception du 3^o) vise, quant à lui, des hypothèses spécifiques dans lesquelles le bénéficiaire manque à des conditions essentielles d'octroi, d'utilisation ou de maintien de l'incitant. Il organise, pour ces cas, les modalités procédurales relatives au refus de liquidation de l'aide et au remboursement total ou partiel, ainsi que des frais y afférents.

L'objectif est que l'article 8 institue un régime général de récupération, tandis que l'article 9 prévoit un régime particulier applicable à des manquements déterminés, sans que ces deux dispositifs se recouvrent.

Pour plus de clarté, nous pourrions effectivement rassembler ces deux articles en un seul ».

Invité en outre à indiquer l'utilité de viser spécifiquement les 3 points à l'article 9 et en quoi une habilitation au Gouvernement de déterminer « les modalités procédurales relatives au refus de la liquidation des versements de l'incitant financier et au remboursement de tout ou partie de l'incitant financier et des frais y afférents » ne serait pas suffisante, le délégué a répondu :

« L'article 9, 3^o vise avant tout à clarifier et illustrer les principales hypothèses susceptibles de justifier un refus de liquidation ou une récupération de l'incitant, afin de renforcer la lisibilité du dispositif pour les bénéficiaires et les services chargés de sa mise en œuvre.

Il est exact qu'une habilitation générale permettant au Gouvernement de déterminer les modalités procédurales relatives au refus de liquidation et au remboursement de l'incitant aurait, sur le plan strictement juridique, été suffisante. L'ajout des trois points ne poursuit donc pas l'objectif d'instaurer un régime exhaustif ou limitatif.

Cette énumération s'inscrit toutefois dans le prolongement des observations formulées dans l'avis du Comité de gestion du Forem, qui a souligné l'intérêt de prévoir une base claire permettant d'appréhender les situations les plus courantes de refus ou de récupération, tout en évitant une interprétation excessivement restrictive du dispositif.

Le 3^o n'a pas pour objet d'introduire une condition autonome supplémentaire, mais vise à préserver une marge d'appréciation suffisante afin de traiter des situations de non-respect des conditions du dispositif qui ne relèveraient pas des hypothèses précédemment identifiées ».

Par souci de clarté et de sécurité juridique, mieux vaudrait fusionner les articles 8, alinéa 1^{er}, et 9, et renoncer à énumérer, dans le dispositif, les cas de refus de la liquidation des versements et de remboursements de tout ou partie de l'incitant financier. Cette énumération pourrait en revanche trouver utilement sa place dans le commentaire de l'article ¹⁰.

Les dispositions examinées seront revues à la lumière de cette observation.

Article 8

L'article 13 de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes' définit les cas où le bénéficiaire est tenu de rembourser la subvention sans délai. Comme la section de législation l'a déjà souligné par le passé ¹¹, les communautés et les régions ne peuvent pas reproduire des « dispositions générales » en matière de contrôle sur l'octroi et l'emploi des subventions, mais uniquement, au-delà de ce cadre légal, prévoir des règles plus sévères dans ces matières.

Les alinéas 2 et 3, qui prévoient des règles moins sévères que celles de l'article 13 de la loi du 16 mai 2003, seront par conséquent omis.

Article 10

Dès lors que, comme l'a confirmé le délégué, l'intention de l'auteur de l'avant-projet n'est pas de permettre qu'une mesure alternative soit infligée, l'alinéa 2 sera mieux rédigé comme suit :

« Le chapitre IX du décret du 28 février 2019 relatif au contrôle des législations et réglementations relatives à la politique économique, à la politique de l'emploi et à la recherche scientifique ainsi qu'à l'instauration d'amendes administratives applicables en cas d'infraction à ces législations et réglementations, à l'exception de sa section 2/1, s'applique aux amendes administratives infligées en vertu du présent chapitre » ¹².

¹⁰ Et dans ce cadre, il conviendra, à propos de l'actuel article 9, 1^o, de renvoyer à la décision d'octroi « visée à l'article 6, alinéa 2, 4^o » (et non à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2) et, à propos de l'actuel article 9, 2^o, de préciser qu'il s'agit des règlements *de minimis* « visés à l'article 7, alinéa 1^{er} ».

¹¹ Voir notamment l'avis 57.189/1 donné le 2 avril 2015 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 octobre 2015 'portant des règles générales relatives à la rétention, au recouvrement et à la non-liquidation des subventions en matière d'emploi et d'économie', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2014-2015, n° A-177/1, pp. 16-19. Voir également l'avis 68.864/4 donné le 7 avril 2021 sur une proposition de décret de la Région wallonne « relatif aux subventions visant à augmenter les aménagements cyclables », *Doc. parl.*, Parl. w., 2019-2020, n° 199/2, pp. 2-4 et l'avis 75.413/2 donné le 26 février 2024 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 18 avril 2024 'modifiant le décret du 11 avril 2014 garantissant l'équipement pédagogique de l'enseignement qualifiant et fixant l'organisation des centres de technologies avancées', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 697/1, pp. 96-113.

¹² Voir l'avis 79.162/2 donné le 29 avril 2026 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne « relatif au dispositif des chèques-entreprises pour le soutien à l'entrepreneuriat et à la croissance des petites et moyennes entreprises ».

Article 11

1. Invité à indiquer, à propos de l'alinéa 1^{er}, si le moment à prendre en compte est celui de la décision d'octroi visée à l'article 6, alinéa 2, 4^o, ou celui du moment de la liquidation de la première tranche de l'incitant dont question à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, le délégué a répondu :

« L'article 11, alinéa 1^{er}, doit être interprété à la lumière de l'économie générale du dispositif et, en particulier, de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, qui prévoit que l'absence de revenus professionnels, d'allocations ou d'aides sociales est exigée au moment de la liquidation de la première tranche de l'incitant.

La référence à la décision d'octroi visée à l'article 6, alinéa 2, 4^o, n'a pas pour effet d'avancer le moment à partir duquel cette condition doit être matériellement respectée, mais constitue le point de rattachement administratif à partir duquel le bénéficiaire est informé de ses obligations en vue de la liquidation.

L'infraction visée à l'article 11, alinéa 1^{er}, concerne dès lors le maintien de revenus incompatibles après la liquidation de la première tranche de l'incitant, et non la période intermédiaire entre la décision d'octroi et cette liquidation, laquelle est expressément organisée par le dispositif afin de permettre l'installation effective en tant qu'indépendant à titre principal ».

Compte tenu des explications du délégué et du principe de légalité matérielle en matière pénale consacré par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, les mots « après la décision d'octroi visée à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o », seront remplacés par les mots « au moment de la liquidation de la première tranche de l'incitant » et le commentaire de l'article renverra explicitement à la condition fixée par l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o.

2. Interrogé à propos du fait que le commentaire de l'article indique « Le premier paragraphe [lire : alinéa] prévoit une amende de 200 à 2000 euros pour des manquements liés à la poursuite de revenus incompatibles avec l'octroi de l'aide ou à l'absence de notification de l'arrêt de l'activité indépendante, notamment lorsqu'une tranche complémentaire est sollicitée de manière induue » alors que le second point, à savoir l'absence de notification de l'arrêt de l'activité indépendante, notamment lorsqu'une tranche complémentaire est sollicitée de manière induue, n'apparaît pas dans le dispositif, le délégué a répondu :

« La référence figurant dans le commentaire de l'article à l'absence de notification de l'arrêt de l'activité indépendante s'inscrit dans l'hypothèse où une telle obligation est prévue par ou en vertu du présent décret.

Il est en effet envisagé que les modalités concrètes de notification et d'information du FOREm, notamment en cas d'arrêt de l'activité indépendante en cours de dispositif, soient précisées dans l'arrêté du Gouvernement wallon pris en exécution du décret, sur la base des habilitations prévues dans le décret.

Dans ce cadre, le non-respect de ces obligations réglementaires pourra être appréhendé au titre des manquements sanctionnés par l'article 11, dans la mesure où celui-ci vise les violations des conditions et obligations applicables au dispositif.

Le commentaire de l'article a pour but d'expliquer les cas envisagés lors de l'exécution du décret ».

Contrairement à ce qu'indique le délégué, l'article 11 ne vise pas, de manière générale, les violations des conditions et obligations applicables au dispositif.

La section de législation n'aperçoit pas la disposition ou les dispositions qui permettraient, en l'état actuel du dispositif, qu'une amende administrative soit imposée en cas d'absence de notification de l'arrêt de l'activité indépendante, ce même en tenant compte des habilitations au Gouvernement prévues par le dispositif.

Le dispositif et le commentaire de l'article seront réexaminés à la lumière de cette observation.

Article 12

1. L'alinéa 1^{er} sera complété pour indiquer, comme l'a précisé le délégué, que la pré-évaluation est réalisée par le FOREm.
2. Comme en a convenu le délégué, l'alinéa 5 ne peut être lu comme habilitant le Gouvernement à modifier le décret. Par conséquent, sauf à être mieux précisé, cet alinéa paraît dénué de toute portée puisque le Gouvernement, dans le ressort de ses propres compétences, dispose déjà par principe des pouvoirs que cet alinéa semble vouloir lui conférer. L'alinéa 5 est dans cette mesure inutile et sera omis ¹³.

Article 13

Les mots « , conformément au Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données », dépourvus d'utilité, seront omis.

Article 14

1. Il sera précisé que le dossier unique du chercheur d'emploi est visé à l'article 1^{er}*bis*, 16°, du décret du 6 mai 1999 'relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi'.
2. Dans la phrase introductive, les mots « strictement nécessaires », dépourvus d'utilité, seront omis.

¹³ Voir l'avis 79.162/2.

3. Par cohérence avec l'article 2, 2°, il sera question, au 3°, de l'inscription « en tant que demandeur d'emploi ».

4. Par souci de cohérence avec l'article 4, alinéa 1^{er}, 6°, l'alinéa 1^{er}, 4°, c), visera les attestations confirmant le respect des dispositions légales ou réglementaires fixant les conditions d'accès et d'exercice de la profession concernée, des conditions fixées par la loi-cadre du 1^{er} mars 1976 'réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services' et des conditions découlant de l'article 3, 2° de la loi-programme du 10 février 1998 'pour la promotion de l'entreprise indépendante'.

5. Interrogé à propos de l'alinéa 1^{er}, 5°, g), sur ce qu'il y a lieu d'entendre par « le statut », le délégué a indiqué :

« Dans l'économie du décret, le mot 'statut' désigne le statut administratif et juridique du projet entrepreneurial ou de l'activité économique tel que pertinent pour l'instruction, la liquidation et le contrôle de l'incitant.

Concrètement, il s'agit par exemple de :

- l'exercice en personne physique ou morale ;
- le statut d'installation (en phase de démarrage, activité effectivement lancée) ;
- le statut déclaré dans les sources authentiques (BCE).

L'idée reste la même que pour la question 34, viser des catégories de données, non leur exhaustivité ».

Conformément au principe de légalité applicable en matière de traitement de données à caractère personnel, le dispositif sera complété afin de mieux refléter ce qui est visé par la notion de statut. Par ailleurs, les explications du délégué figureront dans le commentaire de l'article ¹⁴.

6. Interrogé, à propos de l'alinéa 1^{er}, 6°, sur la plus-value du d) (« les taxes ou les cotisations sociales ») par rapport aux b) et aux c), le délégué a répondu :

« Le point d) de l'article 14, alinéa 1^{er}, 6°, vise à couvrir une catégorie complémentaire de données.

Si le point b) concerne les attestations relatives aux cotisations sociales et le point c) les arriérés d'impôts, le point d) a pour objet de permettre la prise en compte de la situation fiscale et sociale globale du bénéficiaire, en ce compris l'existence de taxes ou de cotisations sociales dues, qu'elles soient en cours, faisant l'objet d'un plan d'apurement ou ne constituant pas encore un arriéré formel.

Cette précision a été prévue pour assurer une vérification complète et proportionnée du respect des obligations fiscales et sociales prévues par le décret, sans se limiter à la seule existence d'arriérés ».

¹⁴ Voir l'avis 79.162/2.

Ces explications gagneraient à figurer dans le commentaire de l'article.

7. Interrogé, à propos de l'alinéa 1^{er}, 6^o, sur l'utilité du e) concernant les revenus professionnels, le délégué a indiqué :

« La mention des 'revenus professionnels' à l'article 14, alinéa 1^{er}, 6^o, e), répond à une finalité distincte et spécifique par rapport aux autres catégories de données fiscales et sociales visées au même alinéa.

Cette donnée permet de vérifier l'existence effective de revenus liés à une activité professionnelle, indépendamment de leur traitement fiscal ou social à un moment donné, et est directement nécessaire au contrôle du respect des conditions d'octroi et de maintien de l'incitant, en particulier celles relatives à l'absence de revenus incompatibles prévues par le décret.

Les revenus professionnels constituent ainsi un indicateur essentiel de la réalité économique de l'activité exercée, distinct des seules attestations, arriérés ou obligations fiscales et sociales.

La prise en compte s'inscrit dans le respect du principe de minimisation des données, dès lors que seuls les éléments nécessaires à l'appréciation de la compatibilité des revenus avec le dispositif sont traités, conformément aux finalités définies à l'article 15 ».

Ces explications gagneraient à figurer dans le commentaire de l'article.

8. Par souci de cohérence, l'alinéa 1^{er}, 7^o, a), sera adapté afin de reprendre la formulation de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o, à savoir « attestation de la finalisation d'un processus d'accompagnement auprès d'une structure d'accompagnement à l'autocréation d'emploi ou à un projet de création d'entreprise ».

9. Interrogé, à propos de l'alinéa 1^{er}, 7^o, b), sur ce qui est visé par l'avis d'opportunité, le délégué a répondu :

« L'avis d'opportunité visé à l'article 14, alinéa 1^{er}, 7^o, b), correspond à l'appréciation qualitative (viabilité et le caractère directement opérationnel du projet) émise dans le cadre du processus d'accompagnement préalable à la création ou à la reprise d'une activité indépendante, réalisé par une structure d'accompagnement reconnue.

Cet avis s'inscrit dans le cadre de la condition prévue à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o, qui impose la production d'une attestation de la finalisation d'un processus d'accompagnement. Il constitue un élément du dossier attestant de l'appréciation portée par la structure accompagnatrice sur l'opportunité et la cohérence du projet, sans créer une condition autonome ni emporter, à lui seul, décision d'octroi.

La mention de l'avis d'opportunité à l'article 14 a pour seul objet d'identifier une catégorie de donnée à caractère personnel susceptible d'être traitée dans le cadre de l'instruction, du suivi et de l'évaluation du dispositif, conformément aux finalités définies à l'article 15.

Cette précision sera apportée dans le dispositif ».

Le dispositif sera précisé dans le sens indiqué et reprendra, par souci de cohérence, la terminologie utilisée par le décret du 21 décembre 2022 ‘relatif à l’agrément et au subventionnement des structures d’accompagnement à l’autocréation d’emploi’.

10. Interrogé, à propos de l’alinéa 1^{er}, 8°, sur les données visées par le a) « le respect des conditions d’octroi de l’incitant », le délégué a indiqué :

« La donnée visée à l’article 14, alinéa 1^{er}, 8°, a), relative au ‘respect des conditions d’octroi de l’incitant’, correspond à une information synthétique de conformité résultant de l’analyse des données collectées dans le cadre du dispositif.

Elle vise l’indication, à un moment donné du traitement du dossier, que le demandeur ou le bénéficiaire satisfait ou non aux conditions d’octroi prévues par le décret, sur la base des éléments suivants, tels qu’ils sont définis par les dispositions matérielles du texte (notamment les articles 3 et 4) : qualité de chercheur d’emploi, inscription au FOREm, respect des conditions d’inoccupation, finalisation du processus d’accompagnement, situation fiscale et sociale, absence de causes d’exclusion, et respect des règles applicables en matière d’aides publiques.

Cette donnée ne constitue pas une catégorie autonome de données à caractère personnel, mais une information administrative dérivée, limitée à l’appréciation du respect des conditions, sans conservation d’éléments supplémentaires au-delà de ceux déjà explicitement visés à l’article 14. Elle est nécessaire au suivi du dossier, au contrôle du maintien des conditions et à l’évaluation du dispositif ».

Il est pris acte de ces explications, qui gagneraient à figurer dans le commentaire de l’article.

11. Par souci de cohérence, le 8°, b), de l’alinéa 1^{er} sera adapté afin de reprendre l’ensemble des éléments mentionnés à l’article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°. Il conviendrait en outre de prévoir qu’il est question des documents attestant de l’absence de ces revenus.

12. L’alinéa 1^{er}, 8°, c), sera rédigé comme suit :

« les documents attestant de la conformité aux règlements *de minimis* visés à l’article 7, alinéa 1^{er}, et aux règles de cumul des aides d’état prévues par les règlements européens ».

Article 15

1. Interrogé sur les raisons pour lesquelles le lien qui était opéré entre les finalités et les catégories de données, présent dans le texte soumis à l’Autorité de protection des données, a été omis, le délégué a répondu :

« Dans la version de l’avant-projet soumise à l’Autorité de protection des données, un lien explicite était effectivement opéré, au sein de l’article relatif aux

finalités, entre chaque finalité de traitement et les catégories de données correspondantes.

À la suite des observations formulées par l'Autorité de protection des données, il est apparu que cette articulation pouvait prêter à confusion quant à la répartition des rôles respectifs des articles consacrés aux catégories de données (article 14) et aux finalités du traitement (article 15). L'Autorité relevait notamment le risque d'une superposition partielle des finalités entre les deux dispositions.

La version actuelle de l'avant-projet opère dès lors une distinction plus nette :

- l'article 14 identifie de manière exhaustive les catégories de données à caractère personnel susceptibles d'être traitées ;
- l'article 15 définit les finalités pour lesquelles ces données peuvent être traitées.

Ce choix vise à renforcer la lisibilité et la cohérence du dispositif normatif, sans remettre en cause l'exigence de traçabilité des traitements. Le lien fonctionnel entre les données et leurs finalités demeure clairement établi dans l'économie générale du texte, ainsi que dans les travaux préparatoires et dans la mise en œuvre opérationnelle du dispositif par le responsable du traitement, conformément aux exigences du RGPD ».

Il ressort de l'avis de l'Autorité de protection des données ¹⁵ que celle-ci avait apprécié que l'auteur de l'avant-projet ait lié à chaque finalité identifiée les catégories de données concernées. Si, certes, l'Autorité avait identifié certains éléments pouvant prêter à confusion, cela ne remettait pas en cause le fait qu'il était adéquat, eu égard au principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution, d'identifier pour chaque finalité les catégories de données concernées.

La disposition examinée sera par conséquent revue afin d'identifier, pour chaque finalité, les catégories de données concernées.

2. Interrogé, à propos du 4°, sur ce que recouvrent les termes « le contrôle du respect des obligations légales et réglementaires », le délégué a notamment précisé que cette notion « vise exclusivement le contrôle du respect des obligations découlant du dispositif de l'incitant, telles que prévues par ou en vertu du décret, et se rattache directement aux mécanismes de contrôle, de récupération, de refus de liquidation et de sanctions administratives organisés notamment aux articles 8 à 11 ».

Compte tenu du principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution, le 4° sera complété en ce sens.

3. De l'accord du délégué, le 5° sera adapté pour viser également la pré-évaluation.

¹⁵ Avis n° 39/2026 du 9 mars 2026 de l'Autorité de protection des données.

Article 16

Interrogé sur la question de savoir si la volonté est que les données soient conservées par le FOREm « pour la durée maximale visée à l'article 4/1, § 3, du décret du 6 mai 1999 [...] » et si cette formulation est ou non à préférer à celle de l'avant-projet, le délégué a répondu :

« L'article 16 vise à inscrire la durée de conservation des données à caractère personnel traitées dans le cadre du présent dispositif dans le cadre général déjà applicable au dossier unique du FOREm, tel que prévu à l'article 4/1, § 3, du décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi.

La volonté de l'avant-projet n'est pas d'imposer une conservation systématique des données jusqu'à la durée maximale prévue par cette disposition, mais de fixer celle-ci comme plafond de conservation, dans le respect du principe selon lequel les données ne peuvent être conservées que pendant le temps nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

La formulation retenue permet ainsi d'assurer la cohérence avec le régime général du dossier unique. Elle n'a pas pour effet d'allonger ou de rigidifier la durée de conservation par rapport à celle prévue dans l'avant-projet, mais vise à éviter toute duplication normative en renvoyant explicitement à un cadre légal existant et connu ».

Au vu de l'explication du délégué, les mots « pour une durée » seront omis.

Article 17

Étant donné l'article 7 de l'avant-projet, toutes les aides prévues par celui-ci doivent respecter le cadre des règlements européens dits *de minimis*. De l'accord du délégué, au 2°, les mots « si les aides octroyées sont des aides *de minimis* », seront dès lors omis.

Article 19

Afin de garantir la sécurité juridique, au 1°, le 22° en projet reproduira strictement l'article 14, alinéa 1^{er}, 5°, le 23° en projet reproduira strictement l'article 14, alinéa 1^{er}, 6°, et le 24° en projet reproduira strictement l'article 14, alinéa 1^{er}, 8°.

Article 21

Compte tenu de la discordance entre le dispositif et le commentaire de l'article, la question se pose de savoir si le dispositif ne devrait pas prévoir que tant les demandes d'incitant introduites auprès du FOREm avant l'entrée en vigueur du décret en projet que les

décisions d'octroi prises avant son entrée en vigueur restent régies par les dispositions du décret du 27 octobre 2011 ¹⁶.

La disposition sera réexaminée en conséquence.

Article 22

De l'accord du délégué, afin d'éviter tout doute quant à la conformité par rapport au droit européen et, notamment, par rapport à l'article 3, § 2, du règlement (UE) 2023/2831 de la Commission du 13 décembre 2023 'relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*', les mots « trois exercices fiscaux » seront remplacés par les mots « trois années » ¹⁷.

OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE

L'avant-projet contient quelques erreurs de formulation qu'il convient de corriger ¹⁸.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Luc DONNAY

¹⁶ Voir l'avis 79.162/2 (observation 2 sous l'article 38).

¹⁷ Voir l'avis 79.162/2.

¹⁸ Ainsi, à titre non exhaustif, l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, doit débiter par un verbe à l'infinitif, et il convient d'écrire « est situé » ; l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, trouverait mieux sa place, moyennant reformulation, sous un 6^o de l'alinéa 1^{er} ; à l'article 4, alinéa 1^{er}, 1^o, l'articulation entre la phrase introductive et l'énumération qui la suit sera revue ; à l'article 4, alinéa 1^{er}, 5^o, c), il conviendrait d'écrire « à laquelle la loi du 17 février 2002 a porté assentiment » ; à l'article 5, alinéa 3, il conviendrait d'écrire « Le Gouvernement peut indexer l'incitant suivant les modalités qu'il détermine à condition que l'indexation ne dépasse pas le taux de croissance du crédit budgétaire » ; à l'article 11, alinéa 2, 2^o, il convient d'ajouter *in limine* les mots « celui qui » ; à l'article 14, alinéa 1^{er}, la formulation « selon les finalités définies à l'article 15 » sera revue et remplacée par exemple par « aux fins déterminées à l'article 15 » ; à l'article 14, alinéa 1^{er}, 4^o, c), il sera question des documents attestant du respect des dispositions légales ou réglementaires [...] ; à l'article 14, alinéa 3, il sera question des données « visées » à l'alinéa 1^{er}.