



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 79.385/17
du 15 juin 2026

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté
du Gouvernement wallon du 15 décembre 2016 portant
exécution du décret du 10 juillet 2013 relatif aux centres
d'insertion socioprofessionnelle'

Le 13 mai 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 projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2016 portant exécution du décret du 10 juillet 2013 relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle'.

Le projet a été examiné par la dix-septième chambre le 15 juin 2026. La chambre était composée de Luc DONNAY, président de chambre, Laurence VANCRAVEBECK et Anne-Stéphanie RENSON, conseillères d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 juin 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Dès lors qu'ils ne constituent pas le fondement juridique du projet à l'examen, les alinéas 2 et 3 seront omis.

2. À l'alinéa 4, devenant l'alinéa 2, il sera fait mention des modifications encore en vigueur que les dispositions pertinentes du décret du 10 juillet 2013 'relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle' ont subies. Il apparaît en outre que ses articles 13^{bis}, alinéa 7, 14, alinéa 2, 17, § 4, et 18, § 3, constituent également des fondements juridiques au texte à l'examen.

Ces dispositions seront dès lors également visées.

3. Les formalités préalables obligatoires seront classées dans l'ordre chronologique de leur accomplissement en commençant par la plus ancienne¹. L'alinéa 7, devenant l'alinéa 5, figurera par conséquent avant l'alinéa portant sur l'avis de l'Inspecteur des Finances.

4. Un nouvel alinéa sera inséré avant celui portant sur l'avis du Conseil d'État afin de faire mention de l'avis n° 54/2026 donné le 24 mars 2026 par l'Autorité de protection des données.

DISPOSITIF

Article 4

De l'accord du délégué, la définition de jour ouvrable figurant à l'article 3/2 en projet sera insérée parmi celles reprises à l'article 2, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2016 'portant exécution du décret du 10 juillet 2013 relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle'.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 34, b).

Article 5

1. Au 1^{er}, les mots « paragraphe 1^{er}, le » seront remplacés par les mots « paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le ».

2. Le paragraphe 1^{er}*bis*, alinéa 4, en projet, énonce ce qui suit :

« L'employeur qui engage le stagiaire ne peut pas être le centre au sein duquel celui-ci était précédemment inscrit, ni toute entité juridiquement liée audit centre ».

Interrogé sur la portée de la disposition et sa justification au regard du principe d'égalité et de non-discrimination consacré aux articles 10 et 11 de la Constitution, le délégué a apporté les explications suivantes :

« Nous avons pris en considération les remarques formulées par les instances consultatives et adapté le dispositif sur plusieurs points. Ainsi, la définition de l'insertion à l'emploi a été revue afin de tenir compte des contraintes opérationnelles identifiées par le Forem. La période de référence a été portée à six mois après la sortie de formation, ce qui permet à la fois une mesure plus réaliste des parcours des stagiaires et un calcul objectivable des résultats d'insertion sur la base des données effectivement disponibles.

Par ailleurs, à la suite des remarques formulées lors de la concertation, le Gouvernement a également prévu des exceptions permettant de valoriser comme insertion les recrutements réalisés dans le cadre des contrats article 60 des CPAS ainsi que ceux effectués par les entreprises d'économie sociale disposant du statut de CISP.

Nous confirmons qu'aucune disposition n'interdit à un centre de recruter un stagiaire qu'il a lui-même formé. La règle prévue à l'article 17, § 1^{er}*bis*, alinéa 4, ne porte pas sur la possibilité d'engager, mais uniquement sur la prise en compte de cet engagement dans le calcul des résultats d'insertion.

Cette disposition poursuit un objectif précis : garantir que l'indicateur d'insertion mesure effectivement la capacité d'une filière à conduire les stagiaires vers le marché du travail et non la capacité du centre à recruter lui-même ses anciens stagiaires. Dans le cadre de la réforme, les taux d'insertion produisent des effets juridiques importants puisqu'ils interviennent notamment dans l'évaluation des filières et dans les mécanismes prévus aux articles 14^{ter} et 14^{quater} du décret. Il était dès lors nécessaire de disposer d'un indicateur comparable et exempt de tout risque de biais.

L'exclusion des recrutements réalisés par le centre lui-même ou par une entité juridiquement liée vise ainsi à prévenir les effets d'aubaine et les stratégies consistant à améliorer artificiellement les résultats d'insertion par des recrutements internes. Une telle pratique nuirait à la comparabilité des résultats entre opérateurs et risquerait de détourner l'objectif poursuivi par le législateur, qui est de mesurer l'insertion durable des stagiaires dans l'emploi ou dans une formation qualifiante.

Enfin, au regard des principes d'égalité et de non-discrimination, la mesure repose sur un critère objectif et pertinent appliqué uniformément à l'ensemble des centres agréés. Elle ne crée aucune différence de traitement entre les stagiaires et ne limite en rien leur accès à l'emploi. La distinction opérée concerne exclusivement la valorisation statistique de certaines situations dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques. Elle est directement liée à l'objectif poursuivi, à savoir garantir la

fiabilité des indicateurs d'insertion et l'utilisation efficiente des moyens publics consacrés à l'insertion socioprofessionnelle ».

Si ces explications permettent de justifier la mesure en projet, celle-ci demeure imprécise. La disposition sera dès lors revue afin, d'une part, de mieux définir la notion d'« entité juridiquement liée au centre » et, d'autre part, de faire apparaître clairement que la mesure en projet a trait uniquement à la manière de valoriser l'insertion sans emporter, dans le chef du centre concerné, d'interdiction de recruter le stagiaire formé par ses soins.

3. Au paragraphe 1^{er}ter en projet, il résulte des explications du délégué que, à l'alinéa 1^{er}, les mots « dans les quatre mois » doivent être remplacés par les mots « dans les trois mois », et ce, dans un souci de cohérence avec l'alinéa 3.

4. Au paragraphe 1^{er}ter, alinéa 2, en projet, les mots « Par dérogation » seront remplacés par le mot « Complémentairement ».

5. Le paragraphe 1^{er}ter, alinéa 3, en projet sera omis compte tenu de l'article 2, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2016.

Article 7

L'article 24, § 3, en projet ne comprend plus l'alinéa 2, actuellement en vigueur, en vertu duquel « [l']Administration notifie la décision du Ministre au centre, dans les dix jours qui suivent sa réception, par tout moyen conférant preuve de la date d'envoi ».

Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« L'article 24 de l'arrêté actuellement en vigueur prévoit que l'Administration notifie au centre la décision du Ministre dans les dix jours suivant sa réception, par tout moyen conférant une preuve de la date d'envoi. Cette disposition participe à la sécurité juridique des opérateurs et garantit leur information sur les décisions prises à leur égard.

Il n'était pas dans l'intention du Gouvernement de supprimer cette formalité. Il convient dès lors de réintroduire explicitement la disposition prévoyant que l'Administration notifie la décision du Ministre au centre dans un délai de dix jours à compter de sa réception, par tout moyen conférant date certaine à l'envoi ».

La disposition sera revue dans le sens proposé par le délégué.

Article 8

Interrogé au sujet de l'absence de critères relatifs à la répartition en fonction des crédits budgétaires, le délégué a répondu ce qui suit :

« La remarque de l'Inspection des finances a été prise en considération. Le mécanisme proposé repose sur un principe de proportionnalité et d'égalité de traitement entre l'ensemble des centres agréés.

L'objectif poursuivi n'est pas de conférer au Ministre un pouvoir discrétionnaire dans la répartition des moyens disponibles, mais de permettre l'adaptation du volume d'heures subventionnées lorsque les crédits budgétaires inscrits ne permettent pas de couvrir intégralement le volume théorique des heures agréées.

Concrètement, lorsque les crédits disponibles sont insuffisants pour financer 100 % des heures agréées, un coefficient unique est appliqué à l'ensemble des centres. Ainsi, si les crédits disponibles ne permettent de financer que 98 % du volume total des heures agréées, chaque centre bénéficie de 98 % du financement correspondant. Le mécanisme repose donc sur une réduction proportionnelle et uniforme appliquée à tous les opérateurs.

Cette approche présente l'avantage de garantir l'objectivité, la transparence et l'égalité de traitement entre les centres. Elle exclut toute sélection discrétionnaire ou différenciation entre opérateurs et ne permet pas au Ministre de moduler individuellement les montants attribués à un centre.

Par ailleurs, ce principe s'inscrit dans la logique du décret, qui prévoit désormais que les agréments et leur financement sont accordés dans les limites des crédits budgétaires disponibles. Le projet d'arrêté vise uniquement à opérationnaliser cette contrainte budgétaire de manière prévisible et équitable pour l'ensemble des centres concernés ».

Le principe d'une réduction proportionnelle et uniforme appliquée à tous les opérateurs doit toutefois ressortir explicitement du dispositif. L'article 24*bis* en projet sera revu en ce sens.

La même observation vaut pour l'article 35 en projet (article 17 du projet).

Article 10

1. L'hypothèse visée à l'article 25*ter*, § 1^{er}, alinéa 2, en projet n'est pas prévue par l'article 14*quater* du décret.

Si l'intention de l'auteur du projet est de prévoir un nouveau cas applicable à toutes les filières dans lequel une dérogation peut être demandée, celle-ci n'est pas admissible, dès lors que l'ajout d'une nouvelle hypothèse ne peut être considéré comme une « mise en œuvre » de l'article 14*quater* du décret et excède donc l'habilitation conférée au Gouvernement par l'alinéa 3 de ce même article.

Il en va de même si l'intention est, au contraire, de prévoir que les filières visées à l'article 14^{quater}, alinéa 2, du décret ne peuvent demander une dérogation que dans un cas de force majeure ayant impacté le taux d'insertion.

L'article 25^{ter}, § 1^{er}, alinéa 2, en projet sera dès lors omis.

2. Le paragraphe 3 en projet se borne à paraphraser l'article 14^{quater}, alinéa 4, du décret du 10 juillet 2013.

Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier².

Si l'auteur du projet estime néanmoins que la répétition d'une disposition décrétales est utile à la compréhension de l'arrêté en projet, il convient, afin de ne laisser subsister aucun doute quant à la nature de cette disposition, de l'identifier expressément. En l'espèce, mieux vaudrait dès lors rédiger le paragraphe 3 en projet comme suit « Conformément à l'article 14^{quater}, alinéa 4, du décret, ne sont pas pris en compte les centres et les filières agréés pour la première fois en 2024 ».

Le paragraphe 3 en projet sera soit omis soit revu à la lumière de cette observation.

Article 11

1. L'article 26, § 3, en projet prévoit la transmission de données et de documents sans qu'il apparaisse clairement sur qui pèsent ces obligations de communication. En effet, si l'alinéa 1^{er} vise le candidat repreneur, l'alinéa 2 concerne *a priori* davantage le centre cédant.

Sur ce point, le délégué a répondu ce qui suit :

« Effectivement. L'alinéa 1^{er} vise explicitement le candidat repreneur tandis que l'alinéa 2 concerne le centre cédant, sans toutefois l'identifier clairement. Afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'auteur de l'obligation concernée, il serait opportun de préciser explicitement à l'alinéa 2 le centre visé, comme cela est déjà fait à l'alinéa 1^{er}. Cette adaptation améliorerait la lisibilité de la disposition sans en modifier la portée ».

La disposition sera modifiée dans le sens suggéré par le délégué.

² *Ibidem*, recommandation 80.

2. À l'article 26, § 3, alinéa 2, 2°, en projet, les mots « du conseil d'administration » seront remplacés par les mots « de l'organe d'administration », conformément à la terminologie consacrée dans le Code des sociétés et des associations.

Article 14

La disposition à l'examen abroge l'alinéa 2 de l'article 30 de l'arrêté du 15 décembre 2016.

Cet article dispose comme suit :

« Le taux horaire visé à l'article 17, § 1^{er}, du décret, est fixé à 14,75 euros.

[...]

Le taux horaire visé à l'alinéa 1^{er} est majoré d'1 euro pour les démarches 'Entreprise de formation par le travail'.

L'alinéa 2 ne s'applique pas à la majoration visée à l'alinéa 3 ».

Interrogé sur la portée de cette abrogation et sur les raisons de l'absence d'abrogation du dernier alinéa, le délégué a répondu ce qui suit :

« L'abrogation de l'alinéa 2 n'implique pas celle de l'alinéa 3, dès lors que ces deux dispositions poursuivent des objectifs distincts.

L'alinéa 2 prévoit une majoration annuelle pouvant atteindre 0,02 euro par heure afin de tenir compte de l'évolution des charges salariales liées à l'ancienneté du personnel. Ce mécanisme devient sans objet dans le cadre du nouveau système de financement et peut donc être supprimé.

L'alinéa 3, en revanche, instaure une majoration spécifique d'un euro par heure pour les filières EFT. Cette majoration répond à une logique différente puisqu'elle vise à compenser le relèvement de l'indemnité horaire octroyée aux stagiaires des filières professionnalisantes, passée d'un euro à deux euros par heure. Elle conserve dès lors toute sa pertinence et doit être maintenue ».

Il résulte des explications du délégué que l'abrogation envisagée par la disposition à l'examen vise, selon toute vraisemblance, un alinéa qui a déjà été abrogé par l'article 161 du décret du 18 décembre 2024 'contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2025'. Cet article constitue un cavalier budgétaire.

Or, de manière générale et comme la section de législation l'a déjà relevé à plusieurs reprises, une modification opérée par la voie d'un cavalier budgétaire revêt, sauf indication contraire, une valeur permanente, et non pas seulement une valeur annuelle qui

nécessiterait de considérer qu'au terme de l'exercice budgétaire, la modification apportée sous la forme d'un cavalier budgétaire ne produirait plus d'effet ³.

Il en va d'autant plus ainsi pour ce qui concerne une abrogation opérée par la voie d'un cavalier budgétaire que, par nature, une abrogation épuise instantanément ses effets de manière définitive. Par conséquent, la disposition en projet, qui a pour objet de reproduire partiellement une disposition abrogatoire, est vide de sens. Il ne se conçoit en effet pas d'abroger deux fois la même disposition puisque, lors de la seconde abrogation, la disposition à abroger ne fait déjà plus partie de l'ordre juridique ⁴.

Par ailleurs, en l'espèce, l'abrogation en projet aura pour effet d'abroger la disposition qui est entretemps devenue l'alinéa 2, à savoir la disposition relative à la majoration d'un euro dans le cadre des entreprises de formation par le travail, alors que telle n'est pas l'intention de l'auteur du projet.

Au vu de ces différents éléments, la disposition examinée sera omise.

Article 16

De l'accord du délégué, les mots « chaque fois » seront insérés entre les mots « est » et « remplacé par ».

Article 18

Le paragraphe 1^{er} en projet sera complété pour préciser le délai dans lequel le ministre prend sa décision.

Article 20

L'alinéa 2 prévoit que, par dérogation à l'alinéa 1^{er}, « les articles 1^{er}, 5, 8 à 10, 14, 16 et 18 produisent leurs effets le 1^{er} janvier 2026 ».

Il est rappelé que la non-rétroactivité des règlements est la règle en vertu d'un principe général de droit. Leur rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par le décret. En l'absence d'autorisation décrétole, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, par exemple lorsqu'elle est nécessaire à la continuité du service public ou à la

³ Voir notamment l'avis 77.452/2 donné le 27 février 2025 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 mars 2025 'octroyant des jetons de présence aux experts externes membres des groupes de travail dans le cadre des revues des dépenses'.

⁴ Voir l'avis 79.121/17 donné le 22 avril 2026 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 mai 2026 'portant diverses dispositions relatives à la formation professionnelle individuelle pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution'.

régularisation d'une situation de fait ou de droit, pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

La rétroactivité des articles 1^{er}, 5, 8 à 10, 14, 16 et 18 ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans l'une de ces hypothèses.

Invité à justifier la rétroactivité en projet au regard de ces principes, le délégué a fourni les éléments suivants :

« La portée rétroactive de certaines dispositions doit être analysée au regard du contexte particulier de la réforme. Les articles concernés assurent l'exécution de dispositions décrétales entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2026 à la suite de l'adoption du décret-programme du 19 décembre 2025. Il était dès lors nécessaire que les dispositions réglementaires d'exécution puissent produire leurs effets à la même date afin de garantir la cohérence du dispositif et d'éviter toute insécurité juridique dans l'application du décret.

S'agissant plus spécifiquement de la date limite relative aux demandes de dérogation, celle-ci est directement liée à la mise en œuvre des articles 14^{ter} et 14^{quater} du décret, qui prévoient notamment l'interdiction d'accueillir de nouveaux stagiaires dans certaines filières à partir du 1^{er} mars 2026. Le maintien de cette échéance vise à préserver l'effectivité du mécanisme voulu par le législateur et à éviter qu'une absence temporaire de base réglementaire ne neutralise les effets de dispositions décrétales déjà entrées en vigueur.

Par ailleurs, dans les faits, les centres concernés ont été informés en amont de l'entrée en vigueur de ces mesures et les données nécessaires à l'analyse des situations concernées étaient déjà disponibles. Les demandes de dérogation ont donc pu être introduites et instruites sans attendre l'adoption définitive de l'arrêté. La disposition vise ainsi davantage à sécuriser juridiquement un processus déjà engagé qu'à imposer rétroactivement de nouvelles obligations aux opérateurs ».

Dès lors que l'échéance du 1^{er} mars 2026 est fixée par le décret lui-même et pour autant que, comme l'indique le délégué, l'ensemble des centres et acteurs aient été informés, en temps utile et de manière suffisamment précise, des règles appelées à leur être appliquées rétroactivement, la rétroactivité paraît admissible.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Luc DONNAY