



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 62/2025 du 11 août 2025

Objet: Demande d'avis concernant un projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution des articles 4/4, § 2, et 35 du décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (CO-A-2025-051)

Mots-clés : FOREM – Disponibilité - Contrôle – Sanction - Hiérarchie des normes

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier ses articles 23 et 26 (ci-après « LCA ») ;

Vu le 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, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD ») ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD ») ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Pierre-Yves Jeholet, Ministre de l'Economie, de l'Emploi et de la Formation (ci-après « le demandeur ») reçue le 19 mai 2025 ;

Émet, le 11 août 2025, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution des articles [4/4](#), § 2, et [35](#) du décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (ci-après le « Projet »).

2. Le Projet entend en réalité abroger et remplacer l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2022¹ ayant le même objet.
3. Le Projet vise à organiser l'évaluation et le contrôle de l'obligation de disponibilité par un service du FOREM, fonctionnellement indépendant des autres services. Le Projet évoque les différentes sources susceptibles de fournir des informations au service contrôle du FOREM, dans le but de fonder la prise d'une décision pouvant, le cas échéant déboucher sur une sanction.
4. L'habilitation permettant au Gouvernement d'arrêter la procédure de contrôle et de sanction des demandeurs d'emploi a été insérée à l'article 35 du décret du 6 mai 1999 (par le décret du 12 novembre 2021²).
5. Cette compétence est exercée par le Service contrôle du FOREM. Ce service est dit « à *gestion distincte* » et des modalités organisationnelles visant à garantir son indépendance et son impartialité figurent dans le Projet³.
6. Il est intéressant de constater que la réunion des compétences d'accompagnement et de contrôle au sein d'une même institution place le FOREM dans une situation proche de celle dans laquelle se trouvait l'ONEM en 1978⁴. En effet, la compétence relative au contrôle de la disponibilité des chômeurs a été transférée aux régions suite à la sixième réforme de l'Etat⁵. Entre la régionalisation de l'accompagnement (dans les années 90) et la sixième réforme de l'Etat, la scission entre les compétences d'accompagnement et de contrôle a imposé la conclusion d'accords entre l'Etat fédéral et les entités fédérées, afin de permettre un échange d'informations entre l'ONEM et les services régionaux et communautaires⁶. Une telle scission était peut-être inefficace en pratique,

¹ MB 9.02.2023

² MB 7.12.21 ; Voy. l'avis 90/2020 du 11 septembre 2020 donné au sujet de cet avant-projet de décret (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-90-2020.pdf>)

³ Voy. Art. 8, §1^{er} en Projet

⁴ Voy. l'AR du 6 octobre 1978 modifiant l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, M.B., 22 décembre 1978.

⁵ Voy. le 5^o ajouté dans l'article 6, §1^{er}, IX de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat, soit bien après le transfert des compétences en matière d'orientation professionnelle.

⁶ Voy. notamment les art. 16 et sv. de l'accord de coopération du 30 avril 2004 relatif à l'accompagnement et au suivi actif des chômeurs (MB 25.07.2007) ainsi que son [annexe 2](#), dont le libellé permet d'identifier clairement les données susceptibles d'être transférées ; Avant cela, voy. l'accord de coopération du 22 septembre 1992 entre l'Etat, les communautés et les régions concernant le plan d'accompagnement, M.B., 21 novembre 1992 ; l'accord de coopération du 7 avril 1995 entre l'Etat, les communautés et les régions concernant le plan d'accompagnement des chômeurs, M.B., 4 juillet 1995 ; l'accord de coopération du 13 février 1996 entre l'Etat, les communautés et les régions concernant le plan d'accompagnement des chômeurs, M.B., 24 avril 1996 ; l'accord de coopération du 3 mai 1999 entre l'Etat, les communautés et les régions concernant le plan d'accompagnement des chômeurs, M.B., 7 septembre 1999 ; l'accord de coopération du 30 mars 2000 entre l'Etat, les communautés et les régions concernant l'insertion des demandeurs d'emploi vers la convention de premier emploi, M.B., 9 décembre 2000 et l'accord de coopération du 31 août 2001 entre l'Etat, les communautés et les régions concernant le parcours d'insertion des demandeurs d'emploi vers la convention de premier emploi, M.B., 27 septembre 2001.

mais elle avait le mérite d'imposer une plus grande transparence dans la communication de données à caractère personnel. Transparence qu'il convient de veiller à ne pas perdre sous prétexte que les échanges d'informations ont à présent lieu entre des services relevant d'une même institution.

7. En ce qui concerne les traitements de données à caractère personnel, les dispositions en projet diffèrent assez peu de celles de l'arrêté du 21 décembre 2022 susmentionné. La personne concernée est à présent qualifiée de « *chercheur d'emploi* », mais la définition de cette notion reprend l'ancienne qualification de « *demandeur d'emploi inscrit obligatoirement* »⁷. Afin de se conformer à l'accord de coalition fédéral, les différentes formes de disponibilités (active, passive et adaptée)⁸ sont intégrées dans une forme unifiée de disponibilité, sans toutefois attendre la modification de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage⁹. L'audition en matière de situation potentiellement litigieuse¹⁰ est intégrée dans l'entretien de contrôle¹¹. Les « *partenaires de l'accompagnement* »¹², qui étaient susceptibles de communiquer des informations au Service contrôle, sont supprimés au profit des « *opérateurs tiers intervenant dans le parcours du chercheur d'emploi* », qui ne sont cependant pas définis¹³. Les « *informations provenant du retour des entreprises* » sont ajoutées à la liste des informations sur base desquelles le Service de contrôle réalise le contrôle des obligations de disponibilité¹⁴. Les précisions relatives aux informations provenant des autres services du FOREM¹⁵ intervenant dans le parcours d'accompagnement sont supprimées. Enfin, la notion de « *profil du demandeur d'emploi* »¹⁶ est remplacée par les « *éléments du dossier du chercheur d'emploi* ».
8. Enfin, le chapitre VII (art. 23 et 24) du Projet « crée » le Comité d'éthique visé à l'art. 4/4, §2 du décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (ci-après « décret FOREM »), mais ceci en des termes identiques à ceux des art. 28 et 29 de l'arrêté de 2021 susmentionné.

⁷ Art. 2, 9° du Projet

⁸ Visées aux points 9°, 10° et 11° de l'art. 2 de l'arrêté de 2022 que le Projet entend remplacer ; tout en maintenant – logiquement – des régimes distincts pour le contrôle de la disponibilité des chercheurs d'emplois étant dans des situations différentes (bénéficiaires d'allocations, jeune en stage d'insertion et chercheur d'emploi ayant atteint l'âge de 60 ans).

⁹ MB 31.12.1991; Et ce alors que l'accord de gouvernement précisait pourtant que cette forme unifiée pourra « *ensuite* » être appliquée à chaque chômeur et contrôlée par les services régionaux de l'emploi (voy. https://www.belgium.be/sites/default/files/resources/publication/files/Accord_gouvernemental-Bart_De_Wever_fr.pdf, p. 2).

¹⁰ Visée à l'art. 2, 14° et au chapitre II de l'arrêté de 2022 ainsi que (surtout) à l'art. 51 de l'AR du 25 novembre 1991.

¹¹ Mais reste mentionnée à l'art. 35 du décret FOREM

¹² Art. 6, §1^{er}, 3° du Projet

¹³ Art. 6, §1^{er}, 3° du Projet

¹⁴ Art. 6, 4° du Projet

¹⁵ Figurant actuellement à l'art. 6, §1^{er}, al. 2 de l'arrêté de 2022

¹⁶ Visée à l'art. 8, §2, 2° de l'arrêté de 2022

II. EXAMEN DU PROJET

Remarque préalable sur la saisine de l'Autorité

9. En **devançant une modification de l'AR de 1991**, les auteurs du Projet (même s'ils devaient avoir connaissance du contenu de l'avant-projet d'arrêté royal modifiant l'AR de 1991) courent le risque d'engendrer une insécurité juridique dans une matière particulièrement sensible. En effet, si le Projet devait être adopté avant l'entrée en vigueur de la modification de l'AR de 1991 (ou si la modification de l'AR de 1991 devait *in fine* différer de ce à quoi les auteurs du présent Projet s'attendent), l'entrée en vigueur du Projet pourrait priver certaines dispositions en projet d'un fondement légal et/ou priver d'effet utile certaines dispositions de l'AR de 1991. Par conséquent, l'entrée en vigueur des dispositions du présent Projet, visées par l'AR de 1991 (en particulier celles relatives au contrôle de la disponibilité), doit être différée jusqu'à l'éventuelle modification de l'AR de 1991 et, si suite à l'entrée en vigueur des éventuelles modifications de l'AR de 1991, de nouvelles modifications devaient être apportées au Projet, il conviendrait de reconsulter l'Autorité à leur sujet.
10. En l'espèce, le risque d'insécurité juridique est d'autant plus grand que, outre la modification de l'AR de 1991, le fonctionnaire délégué a indiqué que **certaines dispositions ayant trait aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le FOREM, notamment dans le cadre de sa mission de contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi** mobilisables sur le marché du travail, figurant dans le décret du 12 novembre 2021 relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi¹⁷ et dans le décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi¹⁸, faisaient également l'objet d'un **projet de modification**.
11. L'Autorité rappelle que le respect de la hiérarchie des normes est essentiel à l'exercice du contrôle effectué par l'Autorité. En consultant l'Autorité au sujet d'un arrêté avant de lui soumettre le décret modifié, le demandeur contraint l'Autorité à limiter la portée de son avis à la légalité et à la cohérence du Projet par rapport au décret actuellement en vigueur. En revanche, il ne peut rien être déduit du présent avis par rapport à la compatibilité des dispositions en projet avec les dispositions modifiées du projet de décret.

¹⁷ MB 7.12.21

¹⁸ MB. 8.07.99

Principes de légalité et de prévisibilité

12. L'Autorité rappelle que **les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel** - à savoir, leur(s) finalité(s) précise(s) et concrète(s), les types de données traitées qui sont nécessaires pour la réalisation de ces finalités, les catégories de personnes concernées à propos desquelles des données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels leurs données seront communiquées et les circonstances dans lesquelles et raisons pour lesquelles elles leur seront communiquées, la durée de conservation de ces données ainsi que toutes mesures visant à assurer le caractère licite et loyal des traitements de données - **doivent être déterminés, par le législateur au sens formel du terme.**
13. De plus, les traitements de données à caractère personnel prévus par la loi ou le décret doivent être **nécessaires et proportionnés** à l'objectif poursuivi¹⁹.
14. Enfin, **toute norme encadrant des traitements de données à caractère personnel** (et emportant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) **doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision** pour qu'à sa lecture, les personnes concernées à propos desquelles des données sont traitées, puissent entrevoir clairement les traitements qui sont faits de leurs données.
15. En d'autres termes, à la lecture de la norme (ou, le cas échéant, de diverses normes), un chercheur d'emploi doit pouvoir déterminer si c'est à bon droit qu'une donnée à caractère personnel le concernant a été communiquée au Service contrôle du FOREM, qu'elle a pu y être enregistrée et conservée et, le cas échéant, qu'elle a pu être consultée et invoquée à l'appui d'une décision prise par ce service.

¹⁹ Toute ingérence dans le droit au respect de la protection des données à caractère personnel, n'est admissible que si elle est nécessaire et proportionnée à l'objectif (aux objectifs) qu'elle poursuit.

En effet, un traitement de données à caractère personnel est considéré comme étant nécessaire s'il constitue la mesure la moins attentatoire pour atteindre l'objectif (d'intérêt général) qu'il poursuit. Il faut donc :

- Premièrement, que le traitement de données permette effectivement d'atteindre l'objectif poursuivi. Il faut donc démontrer, sur base d'éléments factuels et objectifs, l'efficacité du traitement de données à caractère personnel envisagé pour atteindre l'objectif recherché ;
- Deuxièmement, que ce traitement de données à caractère personnel constitue la mesure la moins intrusive au regard du droit à la protection de la vie privée. Cela signifie que s'il est possible d'atteindre l'objectif recherché au moyen d'une mesure moins intrusive pour le droit au respect de la vie privée ou le droit à la protection des données à caractère personnel, le traitement de données initialement envisagé ne pourra pas être mis en place. Il faut, à cette fin, détailler et être en mesure de démontrer, à l'aide d'éléments de preuve factuels et objectifs, les raisons pour lesquelles les autres mesures moins intrusives ne sont pas suffisantes pour atteindre l'objectif recherché.

Si la nécessité du traitement de données à caractère personnel est démontrée, il faut encore démontrer que celui-ci est proportionné (au sens strict) à l'objectif qu'il poursuit, c'est-à-dire qu'il faut démontrer qu'il existe un juste équilibre entre les différents intérêts en présence, droits et libertés des personnes concernées. En d'autres termes, il faut qu'il y ait un équilibre entre l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel et l'objectif que poursuit – et permet effectivement d'atteindre – ce traitement. Les avantages qui découlent du traitement de données en question doivent donc être plus importants que les inconvénients qu'il génère pour les personnes concernées.

16. L'Autorité a bien conscience que la régionalisation du contrôle rend la lisibilité des normes applicables particulièrement complexe. En effet, en dépit du transfert de compétence, le « *cadre normatif* »²⁰ qui régit la matière demeure de la compétence de l'autorité fédérale. Ce n'est « *que* » la prise de décision et la possibilité d'adopter des normes d'application complémentaires²¹ qui relèvent des régions.
17. Cette complexité devrait cependant conduire le législateur à accorder encore davantage d'attention à la prévisibilité des normes (régionales, dans le cas qui nous occupe) en matière de traitement de données à caractère personnel.
18. L'Autorité considère que, dans la mesure où le Service contrôle est un service à gestion distincte, les traitements de données à caractère personnel réalisés dans le cadre de l'exécution des missions de ce service doivent faire l'objet d'un encadrement spécifique. En d'autres termes, **il y a lieu de distinguer** – dans le décret - **les éléments essentiels des traitements des données à caractère personnel des usagers faisant l'objet d'un accompagnement d'une part, de ceux relatifs aux usagers soumis à un contrôle de disponibilité d'autre part**. A titre d'exemple, « *le FOREM* » ne peut pas être responsable du traitement des données à caractère personnel traitées à la fois pour des finalités liées au contrôle de la disponibilité et pour des finalités liées aux autres missions exercées par le FOREM²². Il y a donc lieu de **modifier le décret en vue de mentionner les traitements pour lesquels le service contrôle est seul responsable**. Dans le même ordre d'idées, il n'est pas justifié que les **durées de conservation des données** traitées par le service de contrôle soient identiques à celles prévues pour les données traitées par les services d'accompagnement.
19. L'Autorité estime qu'une bonne pratique serait de prévoir dans le décret un **encadrement spécifique des banques de données utilisées par le service contrôle**, dans le cadre de l'exécution de ses missions. Ce faisant, il serait plus facile de contrôler le caractère licite de l'enregistrement d'une donnée à caractère personnel, de sa consultation, de son transfert, etc...

Observations particulières

²⁰ A savoir l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

²¹ Telles que celles figurant dans le décret du 12 novembre 2021 relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi et le décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi

²² Comme le prévoit pourtant l'art. 4, lu en combinaison avec l'art. 3, 8° du décret FOREM.

20. L'Autorité estime qu'il y a lieu de d'intégrer à l'art. 6 du Projet une référence à une disposition décrétales permettant d'identifier les responsables du traitement visés par la notion d'« *opérateurs tiers intervenant dans le parcours du chercheur d'emploi* » (comme c'était le cas pour les « *partenaires de l'accompagnement* »²³ et les « *tiers* »²⁴).
21. L'Autorité comprend que les « *informations provenant du retour des entreprises* » ajoutées à la liste des informations sur base desquelles le service de contrôle réalise le contrôle des obligations de disponibilité²⁵ visent les « *retours des employeurs* » dont il est question à l'art. 13 du décret de 2021. Si cette interprétation est exacte, il y a lieu d'aligner la terminologie utilisée, de faire référence à cette disposition décrétales, mais surtout de **déterminer effectivement les modalités de ce retour d'information**. Une fois de plus, il s'agit de permettre d'évaluer le caractère licite de la communication des informations communiquées par l'employeur, de leur enregistrement, de leur consultation, etc...
22. Les précisions relatives aux informations provenant des autres services du FOREM²⁶ intervenant dans le parcours d'accompagnement ne figurent plus dans le Projet, alors qu'elles figuraient dans l'arrêté de 2022. L'Autorité n'est pas opposée à cette suppression dans la mesure où ces éléments doivent figurer dans une norme de rang législatif. Cependant, il convient que ces éléments soient effectivement énumérés dans le décret et que le Projet contienne une référence à la disposition décrétales pertinente.
23. En outre, si le gouvernement peut valablement être habilité à préciser certains éléments essentiels relatifs à des traitements de données à caractère personnel, il convient à tout le moins de faire état de la volonté d'exécuter l'art. 4/3, §1^{er} du décret FOREM et de préciser quelles catégories de données visées à l'art. 4/1 de ce décret sont concernées.
24. L'art. 6, §1^{er} du Projet reprend à l'identique la disposition de l'arrêté de 2022 prévoyant que le contrôle des obligations de disponibilité est réalisé par le Service contrôle « *sur base des informations (...) dont il dispose au moment de l'entretien de contrôle* ».
25. A cet égard, l'Autorité précise que, sous peine de méconnaître l'obligation de respect du **principe d'exactitude** visé à l'art. 5.1.d du RGPD, cette disposition ne peut être interprétée comme permettant d'exonérer le service contrôle de son obligation de s'assurer du caractère exact et à jour des données qui lui sont communiquées par les responsables du traitement avec lesquels des

²³ Définis à l'article 2, al.1, 10° du décret précité de 2021 et dont la liste est reprise à l'article 18 du même décret.

²⁴ Définis à l'article 2, al. 1, 11° du décret précité de 2021

²⁵ Art. 6, 4° du Projet

²⁶ Figurant actuellement à l'art. 6, §1^{er}, al. 2 de l'arrêté de 2022

échanges de données sont prévus. L'Autorité estime que **l'existence de voies de recours ne constitue pas une garantie suffisante** pour les droits des personnes concernées. Par conséquent, l'Autorité estime que lorsqu'à la suite d'une rectification des données à caractère personnel d'une personne concernée, une décision d'évaluation négative prise par le FOREM, voire une sanction, deviennent caduques, il convient de prévoir l'initiation d'une **procédure visant à rétablir la personne concernée dans ses droits** – indépendante de l'initiative de la personne concernée – ainsi que l'indemnisation de la personne concernée.

26. Pour le surplus, l'Autorité (qui, pour rappel, n'a pas encore été appelée à se prononcer sur la modification décrétole annoncée) invite le demandeur à tenir compte de ses avis [90/2020](#) et [94/2022](#) et [53/2025](#), lors de la modification des décrets de 1999 et 2021.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

est d'avis que

en ce qui concerne le Projet

- l'entrée en vigueur des dispositions du présent Projet, exécutant l'AR de 1991 (en particulier celles relatives au contrôle de la disponibilité) et les décrets de 1999 et 2021, doit être différée jusqu'à l'éventuelle adoption des textes apportant des modifications à ces normes législatives (points 9 à 11) ;
- les « *informations provenant du retour des entreprises* » visées à l'art. 6 du Projet doivent être soit requalifiées de manière à correspondre à la terminologie de l'art. 13 du décret de 2021, soit omises du Projet (point 21) ;
- si le Projet entend préciser certaines catégories de données, il convient d'indiquer que le Projet vise également à exécuter l'art. 4/3, §1^{er} du décret FOREM (point 23) ;

en ce qui concerne les décrets de 1999 et 2021

- les traitements de données réalisés par le service contrôle doivent faire l'objet d'un encadrement spécifique (point 18) ;
- il serait opportun de prévoir un encadrement spécifique des banques de données utilisées par le service contrôle (point 19) ;
- la notion d'« *opérateurs tiers intervenant dans le parcours du chercheur d'emploi* » doit soit correspondre à un acteur défini dans le décret, soit être supprimée (point 20) ;
- les précisions relatives aux informations provenant des autres services du FOREM figurant jusqu'à présent à l'art. 6 de l'arrêté de 2022 doivent figurer dans le décret (point 22) ;

- le fait d'indiquer, à l'art. 6, §1^{er} du Projet, que le contrôle est réalisé sur base des informations dont le service contrôle dispose implique de prévoir, par voie décrétole, une procédure visant à rétablir la personne concernée dans ses droits ainsi que l'indemnisation de la personne concernée (point 25).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé.) Alexandra Jaspar, Directrice