



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 75.661/2
du 29 mars 2024

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à
l'organisation des centres qualifiants pour le métier d'aide
familial'

Le 16 février 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale et de l'Économie sociale, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif à l'organisation des centres qualifiants pour le métier d'aide-familial.e'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 25 mars 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 mars 2024.

*

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 son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

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

OBSERVATION GÉNÉRALE

1.1 Le « statut de l'aide familiale » est prévu par l'article 220, § 2, du Code wallon de l'action sociale et de la santé (ci-après : le « CWASS »), selon lequel

« [l]'activité d'aide à la vie quotidienne, effectuée par les aides familiales et les aides seniors, a pour but de réaliser avec le bénéficiaire des actes de vie quotidienne, tels que définis par le statut de l'aide familiale.

Le Gouvernement est chargé d'adopter ce statut. Ce statut doit préciser la fonction de l'aide familiale dans le cadre de l'intervention auprès des familles, dans le cadre du travail en équipe et dans le cadre du travail en interdisciplinarité. Il doit préciser l'accès à la profession d'aide familiale en matière de compétence et de capacité. Le statut comprend des aspects de déontologie qui portent sur les droits et obligations des aides familiales dans le cadre de ses contacts avec la personne aidée, dans le cadre de ses relations avec le service et avec les autres intervenants. Le Gouvernement fixe les modalités de contrôle et d'évaluation par l'administration des tâches confiées à l'aide familiale par son service ».

Ce statut est régi par les articles 320 et suivants du CWASS – partie réglementaire, ainsi que par l'annexe 37 de celui-ci¹.

En particulier, l'article 330, alinéa 1^{er}, 4^o, du CWASS – partie réglementaire, prévoit la délivrance d'une « attestation de capacité d'aide familiale » par les « centres de formation agréés par la Région wallonne ». Il est question des centres de formation aux articles 330/3, 330/4, 330/5 et 331 du même Code – partie réglementaire.

Enfin, l'annexe 37 du CWASS – partie réglementaire prévoit notamment les « fonctions », les conditions d'accès à la profession, les aspects de déontologie et les « droits ».

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

¹ Cette annexe, jointe à l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 septembre 2021 'modifiant certaines dispositions du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé relatives aux services d'aide aux familles et aux aînés', établit le « statut de l'aide familial ».

À la suite de cet intitulé, et dans un souci de lisibilité, l'appellation métier « aide familial » ainsi que ses synonymes sont écrits au masculin à titre épïcène dans le présent avis (voir l'observation n° 2 ci-après).

1.2. L'auteur de l'avant-projet ne procède cependant pas aux modifications pertinentes du CWASS – partie réglementaire, en particulier ses articles 330/3, 330/5 et 331, lesquels renvoient à l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 13 novembre 1990 'relatif à l'organisation des centres de formation d'aides familiales' dont l'abrogation est prévue par l'avant-projet.

Il n'explique pas davantage comment l'avant-projet s'articule avec le statut et les dispositions du CWASS, en particulier lorsqu'il prévoit des habilitations concurrentes avec celle du CWASS ou lorsqu'il paraît faire double emploi avec ce dernier.

1.3. Ainsi, à l'article 2, 5°, de l'avant-projet, il est renvoyé, pour définir le métier d'aide familial, au métier d'aide familial tel que déterminé par le Service francophone des Métiers et des Qualifications (ci-après : le « SFMQ »).

Interrogé sur la logique de ce renvoi, le délégué de la Ministre a répondu ce qui suit :

« L'objectif du décret est uniquement d'encadrer les centres qualifiants, pas de régir l'ensemble de la profession d'aide-familiale. Dès lors, il nous paraît plus opportun d'opter pour une définition par renvoi, qui n'implique pas de modifier le décret en cas d'évolution du métier ; plutôt que pour une définition figée qui, en pratique, serait un copié-collé d'un autre texte ».

Or, le SFMQ ne peut élaborer les « profils métiers » que dans le respect des dispositions légales et réglementaires en matière d'accès à la profession, telles celles prévues par la réglementation wallonne relative au métier d'aide familial ².

Il convient donc plutôt de renvoyer à une ou plusieurs des dispositions pertinentes du CWASS rappelées ci-avant ³.

1.4. De même, l'article 16 de l'avant-projet renvoie explicitement aux « acquis d'apprentissage référencés par le SFMQ » et aux « travaux du SFMQ », lesquels ne pourraient pourtant évoluer en contradiction avec la réglementation wallonne relative au métier d'aide familial, qu'ils ne font que préciser. Or, l'article 16, § 2, confie précisément une habilitation au Gouvernement wallon pour adapter le contenu (décrétal) de cet article en fonction des « travaux du SFMQ », créant ainsi un mécanisme incompatible avec le respect de la hiérarchie des normes.

L'articulation de cet article avec la réglementation wallonne doit à tout le moins être précisée dans son commentaire, voire dans son dispositif.

² Le profil métier « aide familial/familiale » établit par le SFMQ renvoie d'ailleurs à juste titre au CWASS pour ce qui concerne la Région wallonne (voir https://sfmq.cfwb.be/fileadmin/sites/sfmq/uploads/Fichiers/Profils/Aide_a_domicile/AI.DOM-aide.fam-V01-2022.pdf, p. 11).

³ Il convient également, dans le commentaire des articles, d'adapter en ce sens l'alinéa 4 qui figure actuellement sous l'article 3 et de le déplacer sous l'article 2.

1.5. L'article 27, § 2, de l'avant-projet prévoit enfin la conservation de données personnelles par les centres de formation agréés, sans articuler cette obligation avec celle prévue à l'article 330/4 du CWASS – partie réglementaire.

L'avant-projet sera réexaminé à la lumière de la présente observation.

2. Par recherche de cohérence avec le CWASS et par souci de lisibilité, il y a lieu d'utiliser une formulation uniforme des termes « aide familial » et/ou « aide familiale ».

L'usage du point ordinaire ou du point médian n'est en toute hypothèse pas recommandé, toute abréviation devant être utilisée avec prudence ⁴. Si l'auteur de l'avant-projet souhaite visibiliser le fait que les femmes comme les hommes sont concernées par l'avant-projet, il est préférable d'utiliser une formule double (l'aide familial et l'aide familiale), par exemple dans l'intitulé, et de prévoir ensuite une forme épïcène dans le dispositif ⁵.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

Au 4^o, il est fait mention de l'accord de coopération du 27 mars 2009 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'concernant la création du Service francophone des Métiers et des Qualifications'. Cet accord de coopération a cependant été implicitement abrogé par l'accord de coopération du 29 octobre 2015 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'concernant le Service francophone des Métiers et des Qualifications (en abrégé SFMQ)'⁶. Il convient donc de renvoyer à l'accord de coopération actuellement en vigueur.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 3.3.5.

⁵ Voir, dans le même sens, l'article 2 du décret de la Communauté française du 14 octobre 2021 'relatif au renforcement de la féminisation des noms de métier, fonction, grade ou titre et aux bonnes pratiques non discriminatoires quant au genre dans le cadre des communications officielles ou formelles', selon lequel, « [p]our renvoyer à des ensembles qui comportent des hommes et des femmes, sont privilégiés par les autorités et les institutions visées à l'article 1^{er}], § 1^{er} :

1. les formules doubles, juxtaposant le masculin et le féminin, en ce compris sous la forme d'une incise suivant un terme épïcène ou collectif, qui visibilisent les femmes ;

2. les termes épïcènes, les termes collectifs et les formes passives, qui neutralisent l'opposition de genre.

L'emploi de formules doubles abrégées est réservé aux contextes écrits où l'espace disponible impose une abréviation.

Le recours, pour des raisons d'économie, d'allègement ou de lisibilité, à l'acception générique de la forme masculine est de préférence réservé à la désignation des ensembles mixtes lorsque le caractère mixte de ces ensembles est préalablement établi de manière claire par le contexte, le texte ou le discours ».

⁶ Selon le préambule de l'accord de coopération du 29 octobre 2015, les parties à l'accord « ont convenu d'abroger l'accord de coopération du 27 mars 2009 concernant la création du Service francophone des Métiers et des Qualifications et de le remplacer par un nouvel accord de coopération rédigé comme suit ».

Article 5

1. À l'alinéa 1^{er}, 1^o, les mots « l'activité visée » seront remplacés, pour plus de cohérence, par les mots « les activités visées ».
2. À l'alinéa 1^{er}, 3^o, les mots « à l'article 9 » seront, de l'accord du délégué de la Ministre, remplacés par les mots « à l'article 18 ».
3. À l'alinéa 1^{er}, 12^o, il est précisé que le centre de formation ne doit pas avoir « été condamné, au cours des dix années précédant la demande d'agrément, pour avoir fourni sciemment des renseignements inexacts ou incomplets en vue d'obtenir l'agrément ».

Interrogé sur la portée du dispositif, compte tenu de celui envisagé à propos des amendes administratives, le délégué a répondu ce qui suit :

« On vise également les cas d'amende administrative. En effet, en pratique, les parquets sont amenés à prioriser le traitement des dossiers de fraude. Lorsque la fraude concerne des petites subventions, ils préfèrent généralement laisser intervenir le service des amendes administratives du SPW EER. Pour être efficace, la mesure doit donc viser aussi bien les condamnations pénales que les amendes administratives.

Il est vrai que le texte est ambigu, il pourrait être reformulé comme suit :

‘il n’a pas, au cours des dix années précédant la demande d’agrément, été condamné ni ne s’est vu infligé une amende administrative pour avoir fait sciemment une déclaration inexacte ou incomplète en vue d’obtenir l’agrément’ ».

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

- 4.1. À l'alinéa 1^{er}, 13^o, il est prévu que, pour pouvoir bénéficier de l'agrément, le centre ne doit pas s'être « vu retirer l'agrément au cours des cinq années précédant la demande d'agrément ».

- 4.2. Il convient de relever que la perte de l'agrément s'opère, conformément à l'article 9, lorsque le centre ne remplit plus les conditions fixées par le décret.

L'auteur de l'avant-projet examinera la proportionnalité d'un tel délai, généralisé à tous les types de retrait d'agrément, dès lors que celui-ci s'appliquerait tant à la suite d'un retrait d'agrément en raison d'une condamnation (12^o) qu'à la suite, par exemple, de la perte des locaux ou du matériel adéquats (5^o), le cas échéant sans qu'une quelconque faute soit imputable au centre.

- 4.3. En outre, ce délai semble incohérent lorsqu'il est mis en relation avec l'article 9, alinéa 3, de l'avant-projet en vertu duquel

« [l]e centre de formation auquel l'agrément est refusé ou retiré peut uniquement introduire une nouvelle demande d'agrément au plus tôt douze mois après la notification du refus ou du retrait d'agrément ».

En d'autres termes, l'article 9, alinéa 3, permet l'introduction d'une demande d'agrément douze mois après la notification du retrait d'agrément tandis que l'article 5, alinéa 1^{er}, 13°, prévoit que, pour pouvoir être agréé, le centre de formation ne doit pas avoir subi un retrait de l'agrément dans les cinq années précédant la demande. Or, il est incohérent de permettre l'introduction d'une demande d'agrément si celui-ci est par principe irréalisable.

Les deux dispositions seront par conséquent revues pour assurer l'articulation entre elles.

Article 6

Compte tenu de ce qu'il est question au paragraphe 2, alinéa 2, de compléter le dossier par des informations complémentaires à fournir, il convient, à l'alinéa 1^{er} du même paragraphe, de préciser les informations que doit contenir le dossier pour être considéré comme complet.

Article 8

Interrogé quant au sens à donner à la notion de « documents nécessaires à la bonne organisation de la formation », le délégué de la Ministre a précisé qu'il « s'agit des documents permettant d'assurer le suivi correct de la formation (listes de présence des apprenants, carnet de stage, factures des dépenses, listing des formateurs, tests des apprenants, délibération des jurys...) ».

Ces indications gagneront à figurer dans le commentaire de la disposition.

Article 9

Tel qu'il est actuellement formulé, l'alinéa 1^{er} n'impose pas au Gouvernement de suspendre l'agrément avant de le retirer. Il en découle que le Gouvernement peut, d'emblée, retirer l'agrément d'un centre de formation sans suspension préalable.

Or, l'alinéa 2 prévoit les modalités de recours en cas d'intention de suspension sans faire mention de l'intention de retrait de l'agrément.

Il convient dès lors, à l'alinéa 2, de prévoir que le centre de formation peut également adresser un mémoire dans l'hypothèse où le retrait de l'agrément est envisagé par le Gouvernement ou par l'autorité qu'il désigne.

Article 10

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, il est fait mention, parmi les conditions d'accessibilité à la session de formation, d'un « entretien de motivation et de sélection ». Aucun encadrement ni critère n'est cependant exprimé à ce sujet.

Interrogé sur la nature de cet entretien, le délégué de la Ministre a répondu ce qui suit :

« La teneur et la forme de l'entretien ne sont pas précisées car elles relèvent, à notre sens, de la liberté pédagogique.

L'objectif est de comprendre les motivations du futur apprenant, à entamer un parcours formatif pour un métier à haute valeur humaine.

En pratique, il s'agit d'une discussion entre le candidat-stagiaire et le personnel du centre qualifiant sur le contenu de la formation et le métier d'aide familiale, en vue de déterminer si son inscription s'intègre dans un parcours professionnel réfléchi. L'entretien permet de confirmer le choix d'orientation professionnelle du candidat et de détecter les potentiels prémices d'une vocation.

Vu le nombre de place limité, il vise à éviter les abandons en cours de formation ».

Ces explications gagneront à figurer dans le commentaire de la disposition.

2. Parmi les conditions d'admission figure, au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 6°, celle selon laquelle le candidat doit présenter « un taux d'absentéisme de maximum cent heures tout au long de la formation dont dix heures maximum injustifiées ». Une telle condition s'avère par définition incohérente puisque celle-ci ne peut être vérifiée que postérieurement à l'admission à la formation en question.

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

« C'est effectivement incohérent. Le 6° pourrait être supprimé et le § 3 remplacé comme suit :

‘Le centre agréé exclut le stagiaire qui :

1° a usé d'un faux à l'occasion de sa demande d'inscription ;

2° présente un taux d'absentéisme de maximum cent heures tout au long de la formation dont dix heures maximum injustifiées’.

Par ailleurs, il serait sans doute plus clair d'intervertir l'article 10, § 3, avec l'article 11 ».

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

3. Au paragraphe 2, alinéa 2, il est énoncé que « [l]orsque la demande est incomplète, le centre agréé peut refuser l'entrée en formation du stagiaire ».

Interrogé sur la marge de manœuvre laissée au centre en la matière, le délégué a répondu ce qui suit :

« C'est une erreur de rédaction. L'objectif n'est pas de permettre l'inscription d'un stagiaire sans certificat médical ou sans extrait de casier judiciaire mais de tenir compte des potentiels retards dans l'obtention de ces documents.

Le § 2 pourrait être rerédigé comme suit :

‘Le candidat stagiaire remet les documents visés au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o et 3^o, au plus tard quinze jours avant le premier jour de la session de formation.

Le centre agréé peut néanmoins accepter ces documents jusqu'au premier jour de la session de formation lorsque le stagiaire fait état de difficultés dans l'obtention de ces documents’ ».

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

Article 15

1. De l'accord du délégué de la Ministre, il convient de remplacer, à l'alinéa 1^{er}, les mots « des articles 8 à 10 » par les mots « des articles 16 à 18 ».

2. De l'accord du délégué, les mots « alinéa 1^{er}, » seront insérés, dans le même alinéa, entre les mots « à l'article 3, » et les mots « le centre agréé développe ».

Article 19

L'alinéa 3 confère au Gouvernement une habilitation pour adapter le plafond de dix sessions de formation maximum par année.

Selon les explications du délégué de la Ministre, cette habilitation permet d'adapter le nombre de sessions en fonction des moyens budgétaires consacrés par le législateur au dispositif.

L'alinéa 3 sera revu afin d'indiquer explicitement que cette adaptation ne peut avoir lieu qu'en fonction des moyens budgétaires disponibles et non pour d'autres motifs.

Article 21

1. Dès lors qu'il est question, à l'article 18, de plusieurs formateurs, l'alinéa 1^{er} de l'article 21 sera modifié pour viser les formateurs. Si telle est l'intention, il sera par ailleurs précisé que les coûts sont liés à la rémunération des formateurs en question.

2. L'alinéa 3 renvoie aux conditions visées à l'article 24 de l'avant-projet. Or, cette disposition ne prévoit pas à proprement parler de conditions spécifiques. Son commentaire précise en revanche qu'il s'agit de prévoir « l'encadrement 'aide d'État' du dispositif », en l'occurrence le règlement *de minimis*. Compte tenu de l'intention, il sera renvoyé aux « conditions prescrites par le règlement visé à l'article 24 ».

Article 22

Le texte en projet sera complété de sorte qu'il règle les modes d'indexation.

Article 26

1. Concernant les données à caractère personnel nécessaires à l'agrément du centre de formation, dès lors que l'alinéa 1^{er}, 1°, vise les qualifications académiques ou professionnelles de son personnel enseignant, il s'indiquera de préciser, dans le dispositif, les données qui tendent à identifier les personnes en question, telles que par exemple leurs nom et prénom.

Le législateur vérifiera également, pour ce qui concerne l'alinéa 1^{er}, 2°, si les catégories de données permettant d'identifier les membres de l'organe d'administration ne doivent pas également être précisées ou si seule la donnée liée au sexe suffit compte tenu de la condition prescrite par l'article 5, 11°, de l'avant-projet.

2. L'alinéa 3 dispose que

« [l]es données à caractère personnel nécessaires à la justification de l'octroi de l'agrément et de la subvention sont identiques à celles visées à l'alinéa 1^{er} ».

Or, l'alinéa 1^{er} énonce déjà les données à caractère personnel nécessaires à l'octroi dudit agrément. Il en résulte que la disposition manque de lisibilité sur ce point.

Interrogé sur l'utilité de l'alinéa 3, tel qu'il est formulé, le délégué de la Ministre a répondu ce qui suit :

« Il y a une erreur de renvoi. Les données nécessaires à l'octroi de la subvention sont, d'une part, les mêmes données que pour l'agrément (celles visées à l'alinéa 1^{er}) et, d'autre part, la liste des participants à la formation (les données visées à l'alinéa 2, 1° et 2°). L'idée de distinguer les alinéas 1^{er} et 2 de l'alinéa 3 est de mettre en exergue que, dans ce dernier cas, les données sur les stagiaires sont recueillies par les centres qualifiant auprès des intéressés puis ensuite transmises au SPW ».

La disposition sera revue à la lumière de l'observation.

Article 27

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, fait du centre de formation le responsable du traitement des données visées à l'article 26, alinéa 3, ce qui inclut les données à caractère personnel nécessaires à la justification de l'octroi de l'agrément et de la subvention. Il en résulte que le responsable du traitement de ces données est le centre qui formule les demandes et produit les données visées.

En ce qu'elle fait du centre de formation le responsable du traitement pour ce qui concerne les données visées à l'article 26, alinéa 3, la disposition est incohérente et sera revue.

Article 31

L'auteur de l'avant-projet vérifiera s'il y a lieu d'abroger également l'arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 13 novembre 1990 'fixant le programme des matières enseignées dans les centres de formation d'aides familiales, le nombre d'heures qui doivent être consacrées à ce programme et les diplômes exigés pour enseigner dans lesdits centres'. Le cas échéant, le dispositif sera complété en conséquence.

Article 32

La disposition examinée prévoit que le centre agréé en vertu de l'arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 13 novembre 1990 'relatif à l'organisation des centres de formation d'aides familiales', à la date d'entrée en vigueur de l'avant-projet lorsque celui-ci sera adopté, reçoit de plein droit l'agrément visé à l'article 5.

L'article 5 en question est situé dans le chapitre 3 de l'avant-projet consacré à l'agrément des centres qualifiants. Il fixe les conditions que le centre de formation doit remplir pour être agréé.

Il résulte de l'article 7 de l'avant-projet que si ces conditions sont remplies, le Gouvernement ou l'autorité qu'il désigne octroie l'agrément au centre pour une durée indéterminée.

Toutefois, l'article 9 prévoit que l'agrément peut être retiré ou suspendu si le centre ne remplit plus les conditions prescrites par le décret en projet.

Les articles 21 à 24 de l'avant-projet sont consacrés à la subvention accordée aux centres agréés par session de formation qu'ils organisent.

Alors que les centres nouvellement agréés en vertu du décret en projet pourront se voir retirer leur agrément s'ils ne remplissent plus les conditions prescrites et ne pourront, de ce fait, plus prétendre à la subvention liée à cet agrément, l'article 32 de l'avant-projet a pour effet que les centres agréés en vertu de la réglementation ancienne pourront prétendre à une subvention pour les formations qu'ils organisent de manière indéterminée dans le temps dès lors qu'ils ne devront jamais remplir les conditions prescrites par l'avant-projet pour être agréés et qu'ils ne pourront jamais se voir retirer leur agrément.

Un tel régime transitoire ne paraît pas admissible au regard du principe d'égalité et de non-discrimination. Il sera revu à la lumière de l'observation en particulier sur le caractère permanent qu'il implique.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX