

AVIS n°1575

Avis sur l'avant-projet de décret du GW relatif au dispositif de lutte contre la maltraitance des aînés

Avis adopté le 18/12/2023

TABLES DES MATIÈRES

1. Demande d’avis	4
2. Exposé du dossier	4
2.1 <i>Objet de l’avant-projet de décret</i>	4
2.2 <i>Contenu de l’avant-projet de décret</i>	4
2.2.1 Définitions	4
2.2.2 Le centre d’expertise de lutte contre la maltraitance des aînés en Wallonie	5
2.2.3 Public-cible	5
2.2.4 Gestion des plaintes	5
2.2.5 Travail en réseau	5
2.3 <i>Impact budgétaire</i>	6
2.4 <i>Référence légales</i>	6
2.5 <i>Avis antérieurs CESE</i>	6
3. Avis	6
3.1 <i>Préambule</i>	6
3.2 <i>Considération générales</i>	7
3.2.1 La maltraitance : un phénomène multifactoriel et intersectionnel.....	7
3.2.2 Missions et actions du centre d’expertise de lutte contre la maltraitance des aînés en Wallonie	7
3.2.2.1 Gestion des plaintes	8
3.2.2.2 Agir contre la maltraitance au domicile	8
3.3 <i>Considération spécifiques</i>	8

Synthèse

Le présent avant-projet a pour objectif de modifier plusieurs dispositions décrétales relatives au dispositif de lutte contre la maltraitance des aînés, et ce, notamment en vue de répondre aux évolutions sociétales liées au vieillissement de la population impliquant des enjeux importants.

Le CESE accueille favorablement ces propositions qui portent principalement sur les points suivants :

- L'actualisation de certaines définitions et l'ajout de définitions supplémentaires (âgisme, bientraitance, etc.) ;
- L'organe chargé de la lutte contre la maltraitance (reconnaissance, dénomination, missions, rapport, subventionnement, évaluation des actions, contrôle, etc.) ;
- Le public-cible ;
- La mise en réseau des acteurs liés aux aînés dans une perspective de complémentarité.

Le CESE formule quelques recommandations d'amélioration du projet de texte afin de rencontrer durablement les objectifs en termes de lutte contre la maltraitance des aînés :

- Intégrer davantage la dimension intersectionnelle de la maltraitance : la combinaison de plusieurs critères (sexe, origine, handicap, orientation sexuelle, identité de genre, etc.) pouvant aggraver le risque de violence à l'égard des aînés.
- Faire expressément références aux personnes vieillissantes présentant un handicap, ces dernières étant particulièrement vulnérables et susceptibles d'être exposées à de la maltraitance
- Définir et préciser les modalités d'accompagnement afin d'assurer une prise en charge réelle des situations de maltraitance, entre autres, sur les aspects visant la marche à suivre dès les premiers soupçons jusqu'à l'intervention la plus adéquate, et ce, tant pour les victimes et que les témoins de la maltraitance.
- Ancrer davantage les actions du centre d'expertise dans le champ de la prévention au travers, par exemple, l'élaboration d'un plan d'actions intégré et concret.
- Identifier concrètement quelle instance sera chargée de la gestion des plaintes et veiller à l'implémentation de cette mission de façon efficace et coordonnée avec la mission déjà assumée par le Centre d'expertise en termes d'accompagnement dans les démarches.
- Éviter de figer décrétalement un pourcentage déterminé d'actions à destination du secteur résidentiel/domicile et déléguer la fixation du seuil d'activités au Comité d'accompagnement sur base d'une analyse de l'évolution des besoins et de la réalité du terrain.
- Compléter la composition du Conseil d'Administration en y intégrant une représentation du secteur des maisons de repos et des maisons médicales, ainsi que du secteur du handicap.
- Apporter davantage de garanties quant à la bonne application du RGPD relative à la protection des données personnelles qui seront collectées dans le cadre de la mise en œuvre des actions.
- Assurer l'adéquation entre la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions (1^{er} janvier 2024) et la réalité de terrain en termes de mise en œuvre.

1. DEMANDE D'AVIS

En date du 20 novembre 2023, le CESE Wallonie a été saisi par Madame la Ministre Christie MORREALE d'une demande d'avis concernant l'Avant-Projet de décret du Gouvernement wallon relatif au dispositif de lutte contre la maltraitance des aînés.

L'avis du Conseil de stratégie et de prospective ou, à défaut, de la Commission wallonne des aînés est également sollicité.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER ¹

2.1 OBJET DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Le présent avant-projet a pour objectif de modifier plusieurs dispositions décrétales relatives au dispositif de lutte contre la maltraitance des aînés ².

Cet avant-projet de décret s'inscrit dans un contexte d'évolutions sociétales autour de la problématique des aînés ³. D'autre part, cette réforme poursuit la volonté de faire évoluer le dispositif dans le cadre du Plan de Promotion de la santé, en ce compris la prévention et de la publication du rapport de l'ONU à l'occasion de la journée mondiale de sensibilisation à la maltraitance des personnes âgées⁴.

Les évolutions décrétales portent principalement sur les points suivants :

- Actualisation de certaines définitions ainsi que l'ajout de définitions supplémentaires ;
- L'Organe chargé de la lutte contre la maltraitance (reconnaissance, dénomination, missions, rapport, subventionnement, évaluation des actions, contrôle ; etc.) ;
- Le public-cible ;
- La mise en réseau des acteurs liés aux aînés dans une perspective de complémentarité.

2.2 CONTENU DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Le projet de décret fixe les dispositions suivantes :

2.2.1 Définitions :

- La mise à jour de la définition de la maltraitance sur base de celle proposée par l'OMS intégrant, entre autres, les dimensions sexuelles, de négligence et de genre.
- La définition des aînés est complétée afin d'élargir le périmètre d'intervention.
- L'intégration de nouvelles définitions visant les concepts de bientraitance et d'âgisme.
- Les notions de centre d'expertise et de réseau sont également ajoutées.

¹ Sur base de la note au GW 5 octobre 2023 et de l'avant-projet de décret.

² Titre II, Livre V de la deuxième partie du Code Wallon de l'Action sociale et de la santé.

³ La note au GW fait notamment référence à la vie relationnelle, affective et sexuelle des aînés (VRAS), à la lutte contre l'âgisme, aux publics LGBTQIA+ ainsi qu'au plan racisme.

⁴ <https://news.un.org/fr/story/2023/06/1136132>

2.2.2 Le centre d'expertise de lutte contre la maltraitance des aînés en Wallonie :

- Changement de terminologie de façon à mieux identifier le centre d'expertise et éviter la confusion avec d'autres organismes publics. L'agence devient donc « **Le centre d'expertise de lutte contre la maltraitance des aînés en Wallonie** ».
- Restructuration des missions avec l'ajout des missions suivantes :
 - Promotion de la bientraitance, notamment par la mise en œuvre d'actions relatives au respect du VRAS (vie relationnelle, affective et sexuelle des aînés) et de l'inclusion des personnes LGBTQI+ ;
 - Disposer d'une messagerie instantanée relativement à la gestion et le suivi d'un numéro d'appel téléphonique ;
 - Développer un plan d'actions détaillé sur deux volets principaux : les activités et la bientraitance.
- Les modalités du rapport annuel sont actualisées au regard de ces nouvelles missions.
- La composition du Conseil d'Administration est également modifiée sur base des nouvelles missions et dans une perspective de mise en réseau.
- L'évaluation et le contrôle des activités du centre d'expertise seront désormais réalisés par le Comité d'accompagnement, dont la composition est également modifiée. Le service d'inspection de l'administration garde une prérogative de contrôle si nécessaire.
- Parallèlement, le maintien du droit à la reconnaissance reposera également sur une évaluation quinquennale du plan d'actions visé dans les nouvelles missions.
- En termes de subventionnement, outre l'application de l'indexation annuelle automatique, le projet de texte prévoit d'ajouter la possibilité pour le centre d'expertise de recourir à d'autres sources de financement (dons ou legs) moyennant le respect de plusieurs conditions.

2.2.3 Public-cible :

- Le public visé par les activités du centre d'expertise est adapté afin d'inclure les personnes âgées de 60 ans et plus lorsqu'elles résident à domicile ou dans des structures d'hébergement collectif.
- Le renforcement des actions menées dans le secteur du domicile se réalisera d'une part, par l'introduction d'un pourcentage d'actions à réaliser (70% dans le secteur du domicile et 30% dans le secteur des établissements d'accueil et d'hébergement des aînés) et d'autre part, via de la formation auprès des professionnels qui accompagnent le public des aînés.

2.2.4 Gestion des plaintes :

- L'obligation en termes de gestion des dossiers de maltraitance ne sera plus assurée par le centre d'expertise. La note au GW indique qu'elle sera confiée aux autorités publiques qu'il s'agisse de l'AVIQ ou des autorités judiciaires ou encore du Médiateur de la Région wallonne.
- Le rôle du centre d'expertise en matière de plaintes sera d'accompagner les personnes dans leurs démarches.

2.2.5 Travail en réseau :

- L'avant-projet de décret ambitionne d'inscrire les actions du centre d'expertise dans un réseau d'acteurs liés aux aînés notamment dans le cadre de l'organisation de la première ligne d'accompagnement et de soins, dans une vision transdisciplinaire.
- Les collaborations avec l'AVIQ sont également renforcées.

2.3 IMPACT BUDGÉTAIRE

- Cet avant-projet d'arrêté n'a aucun impact budgétaire.

2.4 RÉFÉRENCE LÉGALES

- Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, les articles 378 à 389.

2.5 AVIS ANTÉRIEURS CESE

- A.1420 concernant le projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant diverses dispositions relatives aux aînés, adopté le 18 février 2019.
- A.1478 relatif au projet d'arrêté du GW modifiant diverses dispositions en matière de financement des institutions du secteur de la santé (MR/MRS).
- A.1530 sur le projet d'arrêté du GW relatif à la prise en charge de l'incontinence et de la nutrition au sein des maisons de repos et des maisons de repos et de soins.

3. AVIS

3.1 PRÉAMBULE

Le CESE Wallonie a pris connaissance du projet de décret modifiant diverses dispositions relatives à la lutte contre la maltraitance des aînés et accueille favorablement ce projet de texte qui présente plusieurs avancées positives.

Il se réjouit que le Gouvernement s'empare de la problématique de la maltraitance des aînés, la place de ce public étant fondamentale au sein de nos sociétés. Le CESE soulignait déjà dans son mémorandum 2019-2024 l'importance pour la Wallonie de s'inscrire « *dans une vision politique globale en matière de vieillissement en développant une offre de services favorisant la complémentarité des secteurs (prévention, résidentiel, aide à domicile, formes alternatives d'hébergement, etc.) et centrée sur le parcours de vie des bénéficiaires.* »⁵ A cet égard, le CESE souligne positivement l'intention du GW de renforcer le travail en réseau.

Le vieillissement de la population implique des enjeux primordiaux en termes de transition démographique. A ce défi sociétal, s'ajoutent les conséquences de la pandémie de COVID-19 où le phénomène de maltraitance a pris une ampleur inédite tant sur la santé que sur le bien-être des aînés.

En outre, qu'elles soient physiques ou psychologiques, les situations de maltraitance entraînent des conséquences considérables à long terme pour les victimes ainsi que pour les aidants proches. Dès lors, le Conseil estime essentiel d'intensifier la lutte contre la maltraitance et d'assurer à nos aînés des conditions de vie dignes, notamment par la mise en œuvre d'une politique impliquant des mesures soutenues et coordonnées.

Cependant, le Conseil constate que le projet de texte pourrait être amélioré à différents égards afin de rencontrer durablement les objectifs en termes de lutte contre la maltraitance des aînés.

⁵ *Memorandum du CESE et des pôles thématiques 2019-2024, p.34.*

3.2 CONSIDÉRATION GÉNÉRALES

3.2.1 La maltraitance : un phénomène multifactoriel et intersectionnel

Le CESE se réjouit de l'adoption d'une série de définitions complémentaires et essentielles afin d'appréhender la dimension multifactorielle de cette problématique. Le CESE estime particulièrement pertinent d'avoir intégré la notion d'âgisme, qui constitue un facteur de discrimination invisibilisé, mais à l'origine des situations de maltraitance. Le Conseil regrette, néanmoins, que la dimension intersectionnelle de la maltraitance n'apparaisse pas davantage. En effet, aux différentes formes de maltraitance fondées sur l'âge s'ajoutent d'autres critères (sexe, origine, handicap, orientation sexuelle, identité de genre, etc.) pouvant augmenter le risque de violence à l'égard de ce public hétérogène.

Par cette réforme, le GW entend également faire évoluer le dispositif au regard d'enjeux sociétaux majeurs dans la lutte contre la maltraitance relativement à la vie relationnelle, affective et sexuelle (VRAS) des aînés, aux publics LGBTQIA+, aux femmes, etc. Le CESE appuie cette nécessité, mais invite les autorités régionales à faire expressément référence aux personnes vieillissantes présentant un handicap, ces dernières étant particulièrement vulnérables et susceptibles d'être exposées à de la maltraitance.

Le CESE souligne que la prévention des phénomènes de maltraitance des aînés repose sur une identification des différentes formes de maltraitance et l'inscription des actions du centre d'expertise dans une réelle démarche intersectionnelle afin de lutter durablement contre cette problématique.

3.2.2 Missions et actions du centre d'expertise de lutte contre la maltraitance des aînés en Wallonie

Le projet de texte prévoit l'amendement de l'art.382 du CWASS, déterminant les missions du centre d'expertise, afin d'y intégrer l'action relative à la promotion de la bientraitance comme corollaire indispensable à la lutte contre la maltraitance. Le commentaire de cet article indique, par ailleurs, que « *la mission de promotion de la bientraitance consistera à améliorer de façon globale les pratiques d'accompagnement diversifié (dont les plaintes) des aînés au sein des domiciles, des maisons de repos et des maisons de repos et de soins, tout en veillant à favoriser le respect de l'intimité et à lutter contre les représentations sociales du vieillissement tels que des attitudes et comportements âgistes, et ce afin de prévenir les situations de maltraitance.* »⁶

Le CESE attire l'attention du GW sur la mission d'accompagnement dont les modalités devront être précisées dans le cadre des dispositions réglementaires. Il apparaît, en effet, indispensable de déterminer des modalités permettant d'assurer un accompagnement et une prise en charge réelle des situations de maltraitance, entre autres, sur les aspects visant la marche à suivre dès les premiers soupçons jusqu'à l'intervention la plus adéquate, et ce, tant pour les victimes et que les témoins de la maltraitance (l'entourage, les professionnels de la santé et de l'action sociale, etc.). A cet égard, le Conseil invite le GW à doter le centre d'expertise des ressources nécessaires à cette prise en charge complète et adaptée à tous les types de situations, y compris dans ses aspects légaux (secret professionnel, assistance à personne en danger, dépôt de plaintes, etc.), en lien avec les autres

⁶ Commentaire des articles, article 2, p.1.

organismes compétents en la matière, notamment les services d'inspection de l'AViQ et l'asbl Senoah.⁷

D'autre part, le Conseil note que la mission de prévention assurée par le centre est renforcée par l'ajout de l'art.382/2 visant la récolte de données d'identification et de contact. Le CESE soutient l'importance de la collecte de données en vue d'une meilleure compréhension du phénomène et d'une coordination efficace des actions à mener contre la maltraitance. Concernant la récolte des données, le Conseil estime opportun de préciser les actions qui seront entreprises sur base de cette collecte de données. Il s'agit de s'assurer que ces dernières soient traitées de façon pertinente, notamment en vue d'aboutir à une analyse approfondie de la réalité du phénomène et des besoins qui en découlent (amélioration des outils législatifs, des actions de sensibilisation et de formation, etc.). Le Conseil regrette que les missions et actions du centre d'expertise ne s'ancrent pas davantage dans le champ de la prévention au travers, par exemple, l'élaboration d'un plan d'actions intégré et concret.

3.2.2.1 Gestion des plaines

La note au GW indique que la gestion des plaintes sera « *confiée aux autorités publiques, qu'il s'agisse de l'AViQ ou des autorités judiciaires, ou encore du Médiateur de la Région wallonne.* »⁸. Le CESE souligne que cette formulation ne permet pas d'identifier concrètement quelle instance sera chargée de la gestion des plaintes en définitive. A tout le moins, il recommande de veiller à l'implémentation de cette mission de façon efficace et coordonnée avec la mission déjà assumée par le Centre d'expertise en termes d'accompagnement dans les démarches.

3.2.2.2 Agir contre la maltraitance au domicile

Le CESE soutient la nécessité de développer les actions à destination des situations de maltraitance s'exerçant à domicile, qui constituent la partie invisible de la problématique. A cet égard, il note l'ajout de l'article 381/1 déterminant, entre autres, que « *les actions du centre d'expertise sont réalisées à hauteur de septante pour cent dans le secteur du domicile et de trente pour cent dans le secteur des établissements d'accueil et d'hébergement des aînés.* ».

Cependant, le Conseil questionne la pertinence de figer décrétalement un pourcentage déterminé d'actions à destination du secteur résidentiel et du domicile. Le Conseil suggère de déléguer la fixation du seuil d'activités au Comité d'accompagnement sur base d'une analyse de l'évolution des besoins et de la réalité du terrain.

Le CESE se questionne également sur la façon dont les actions du centre d'expertise vont s'implémenter concrètement sur le terrain en vue de lutter contre la maltraitance à domicile.

3.3 CONSIDÉRATION SPÉCIFIQUES

Le Conseil attire l'attention du GW sur les points suivants :

- Composition du Conseil d'Administration : le Conseil invite le GW à compléter cet organe en y intégrant une représentation du secteur des maisons de repos et des maisons médicales, ainsi que du secteur du handicap.

⁷ Senoah (anciennement Infor Homes Wallonie) écoute, informe et conseille dans la recherche d'un lieu de vie adapté, allant du domicile à l'entrée en maison de repos, en passant par les résidences-services et les habitats alternatifs. L'équipe pluridisciplinaire de Senoah est composée de six personnes : assistante administrative, assistantes sociales, coordinatrice et juriste. <https://www.senoah.be/>

⁸ Note au GW 5 octobre 2023 et de l'avant-projet de décret

- Collecte des données d'identification et de contact : il convient d'apporter davantage de garanties quant à la bonne application du RGPD relative à la protection des données personnelles.
- Suspension et retrait de la reconnaissance du centre d'expertise : au-delà des implications financières, il apparaît opportun de clarifier les éléments de contrôle et d'évaluation dont découlerait une suspension ou un retrait de la reconnaissance du centre d'expertise.
- L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions au 1^{er} janvier 2024 : il convient de s'assurer de l'adéquation entre la date envisagée et la réalité de terrain. En effet, l'avant-projet de décret élargit considérablement le champ des missions actuelles de Respect Seniors, en le positionnant comme LE centre de référence wallon en matière de lutte contre la maltraitance. Il prévoit par ailleurs une série de modifications (missions, public-cible, ...) qui vont entraîner une adaptation importante dans le fonctionnement de Respect Seniors. Si cette ouverture est accueillie favorablement, elle nécessite toutefois :
 - La mise en place d'une éventuelle période transitoire permettant à Respect Seniors d'évoluer sereinement vers ces nouvelles missions ;
 - Des financements adaptés et suffisants permettant à Respect Seniors d'accomplir ces nouvelles missions.
