

AVIS n°1692

Avis concernant l'avant-projet de décret modifiant le Code wallon de l'action sociale et de la santé, relatif à la promotion de la bientraitance et à la lutte contre toute forme de maltraitance

Avis adopté le 05/10/2026

1. DEMANDE D'AVIS

Le 21 septembre 2026, le CESE Wallonie a été saisi par Monsieur le Ministre Y. COPPIETERS¹ d'une demande d'avis, selon une procédure d'urgence, concernant l'avant-projet de décret modifiant le Code wallon de l'action sociale et de la santé en vue de promouvoir la bientraitance, de lutter contre la maltraitance et de transposer partiellement la directive (UE) 2026/1472 modifiant la directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité.

Les avis du Conseil général de l'AVIQ², du Conseil de monitoring financier et budgétaire de l'AVIQ, de l'organe de concertation intra-francophone, de Conseil consultatif wallon des personnes en situation de handicap ainsi que de l'Autorité de protection des données, sont également sollicités.

Lors de la réunion du 30 septembre, Anne-Françoise CANNELLA, Administratrice générale adjointe de l'AVIQ présenter le dossier devant la Commission Action/Intégration sociale.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER³

2.1. CONTEXTE

Cet avant-projet de décret s'inscrit dans un double contexte. D'une part, il entend concrétiser les orientations de la DPR en matière de gouvernance, de lisibilité et de rationalisation des structures, afin d'améliorer l'efficacité des politiques publiques. Les missions de promotion de la bientraitance et de lutte contre la maltraitance sont actuellement partagées entre l'AVIQ, compétente pour la politique visant les publics vulnérables, et l'ASBL Respect Seniors, chargée de la maltraitance des aînés. Comme le relève la note au Gouvernement wallon, « *Cette organisation engendre des chevauchements de missions, une lisibilité limitée pour les usagers et une dispersion des moyens publics.* ».

La réforme met ainsi en œuvre les orientations arrêtées par le Gouvernement wallon le 21 mai 2026, à savoir :

- La suppression du dispositif actuellement confié à l'ASBL Respect Seniors.
- L'abrogation des dispositions décrétales qui encadrent ce dispositif.
- Le transfert de l'ensemble des missions à l'AVIQ à compter du 1^{er} janvier 2027.
- L'examen des modalités de transfert du personnel.

Ces orientations ont ensuite donné lieu à des travaux thématiques associant l'AVIQ et l'ASBL Respect Seniors.

D'autre part, l'APD transpose partiellement la Directive (UE) 2026/1472 qui modifie la directive 2012/29/UE, établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité.

2.2. OBJET DE L'AVANT-PROJET DE DECRET

Le présent avant-projet de décret a pour objectif principal d'opérer le transfert des missions de l'ASBL Respect Senior, active en matière de lutte contre la maltraitance des aînés vers l'AVIQ. Les objectifs découlant de ce transfert repris au sein de la NGW sont les suivants :

¹ Ministre de la Santé, de l'Environnement, des Solidarités, de l'Économie sociale, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes.

² Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles.

³ Sur base de la NGW du 17.09.2026 et de l'APD.

- Améliorer la lisibilité et l'accessibilité du dispositif pour les citoyens.
- Garantir un pilotage institutionnel direct, stable et cohérent.
- Renforcer l'efficacité des actions de prévention, de détection et d'accompagnement.
- Assurer une utilisation plus efficiente des moyens publics.
- Inscrire la politique de bientraitance dans une approche transversale couvrant l'ensemble des publics vulnérables.

L'adoption du cadre décretaal constitue un préalable nécessaire en termes de sécurité juridique, permettant la dissolution de l'ASBL et le transfert effectif de l'ensemble des missions pour une entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} janvier 2027. En outre, la mise en œuvre rapide de la réforme répond à des impératifs organisationnels, administratifs et budgétaires expliquant de ce fait le recours à une procédure de consultation en urgence.

2.3. CONTENU DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

- L'article 47/7 du CWASS est complété par plusieurs définitions, notamment celles de la personne concernée, des aînés, du tiers, de la maltraitance, de la bientraitance, du réseau et des données de santé. La notion de « personne concernée » permet de couvrir toute personne vulnérable, que cette vulnérabilité soit liée à l'âge, à un handicap, à l'état de santé physique ou mentale, ou à la situation sociale.
- L'article 47/7/1 est inséré afin de préciser le champ d'intervention de l'AVIQ en matière d'accompagnement psychosocial individualisé. Celui-ci concernera les aînés, les personnes en situation de handicap ainsi que les personnes présentant un trouble de santé mentale. Les autres situations feront l'objet d'une réorientation appropriée vers les dispositifs spécialisés existants.
- L'AVIQ assure la promotion de la bientraitance et la lutte contre la maltraitance au travers des missions de promotion et de prévention définies à l'article 47/7/2. La promotion comprend notamment l'information, la sensibilisation, la formation des professionnels, la diffusion de recommandations et de bonnes pratiques, ainsi que le développement des connaissances relatives à la maltraitance et à la bientraitance. La prévention repose, quant à elle, sur un accompagnement individualisé incluant la mise en place, la gestion et le suivi de dispositifs de contact et d'information, le soutien, l'accompagnement et l'orientation des personnes concernées, ainsi que la collaboration avec les services internes de l'Agence.
- L'article 47/7/3 précise que l'AVIQ déploie les missions visées à l'article 47/7/2 sur le territoire de langue française. Par ailleurs, il est stipulé que « *l'Agence inscrit ses activités dans le cadre du réseau secondaire en complémentarité avec leurs actions afin de définir les rôles respectifs de chacun et de donner une visibilité aux interventions respectives.* ».

2.4. ENTRÉE EN VIGUEUR

Le dispositif entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2027 de manière progressive reposant notamment sur un comité de transition et des mécanismes de coordination opérationnelle. Cette organisation vise à garantir la cohérence du dispositif, l'adhésion des équipes et la maîtrise des risques.

2.5. RÉFÉRENCES LÉGALES

- Code wallon de l'action sociale et de la santé (partie décretaale) : les articles 2/2, 1^o et 378 à 389.
- Directive (UE) 2026/1472 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2026 modifiant la directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité.

2.6. IMPACT BUDGÉTAIRE

Le transfert des missions de l'ASBL Respect Seniors vers l'AVIQ s'accompagne de la reprise du personnel directement lié à ces missions. L'impact budgétaire de cette reprise, en année pleine, est estimé à 1.165.934,24 euros en tenant compte des mécanismes de garantie des droits acquis en matière de rémunération.

À partir du 1er janvier 2027, la réforme se traduit par une économie structurelle estimée à 289.000 euros par an.

2.7. AVIS ANTÉRIEURS DU CESE WALLONIE

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.

A.1575 concernant l'avant-projet de décret du GW relatif au dispositif de lutte contre la maltraitance des aînés.

3. AVIS

Lors de sa séance du 30 septembre 2026, la Commission Action/Intégration sociale a bénéficié d'une présentation du dossier par Mme A-F CANNELLA, administratrice générale adjointe de l'AViQ. Celle-ci a également procédé à un échange « questions-réponses » avec les membres de la Commission.

3.1. PRÉAMBULE

Pour rappel, le CESE avait rendu le 18 décembre 2023 l'avis n°1575⁴ concernant l'avant-projet de décret du GW relatif au dispositif de lutte contre la maltraitance des aînés. Cet avis portait sur un projet de réforme du dispositif « Respect Seniors » mené sous la précédente législature en 2023. L'APD avait été adopté en première lecture le 5 octobre 2023 et en seconde lecture le 14 mars 2024. Cependant, il n'a pas fait l'objet d'un vote définitif au PW, la réforme précédente n'a donc pas abouti.

Le CESE note que certaines recommandations formulées alors ont été prises en compte dans la présente réforme. Ainsi la promotion de la bientraitance est posée comme un corolaire indispensable à la lutte contre la maltraitance.

Le Conseil comprend les objectifs budgétaires et techniques liés à la dissolution de l'ASBL Respect Seniors justifiant le recours à une procédure de consultation en urgence. Toutefois, il considère que la problématique de la bientraitance et de la lutte contre la maltraitance à l'égard des personnes vulnérables, aurait mérité des débats plus approfondis. Le CESE n'ayant pas été associé aux travaux préparatoires relatifs à l'internalisation des missions de l'ASBL Respect Seniors au sein de l'AVIQ, il aurait souhaité disposer davantage de temps pour auditionner les parties prenantes au processus.

⁴ <https://www.cesewallonie.be/sites/default/files/uploads/avis/A%201575%20-%20Avis%20APD%20Maltraitance%20a%C3%AEn%C3%A9s.pdf>

Dans le cadre qui lui est imparti, il formule néanmoins les remarques suivantes.

3.2. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

3.2.1. Inscription de la réforme dans une politique globale de bientraitance et de lutte contre la maltraitance

Le Conseil considère que la présente réforme devrait s'inscrire dans une politique globale et cohérente de bientraitance et de lutte contre la maltraitance, dépassant la seule réorganisation du dispositif existant. Il constate, en effet, que celle-ci opère un changement important par l'élargissement des publics concernés et l'évolution des missions envisagées. Le Conseil souligne que cela mériterait de préciser les objectifs poursuivis et de veiller à une articulation adéquate entre les différents volets de cette politique.

Le CESE Wallonie relève que l'ADP établit une distinction entre une « *culture active de la bientraitance et de la lutte contre toute forme de maltraitance* » et « *la prévention des situations de maltraitance des personnes concernées* »⁵. Toutefois, l'implémentation de ces deux dimensions suppose d'avoir une vision claire de ce que constitue d'une part, la promotion de la bientraitance qui repose sur les droits, la dignité, les choix et l'autonomie des personnes dans le cadre d'une approche préventive et transversale. D'autre part, la lutte contre la maltraitance qui vise plus spécifiquement la détection, l'identification, le signalement, l'accompagnement des situations de maltraitance ainsi que le suivi des plaintes. À cet égard, les personnes directement concernées ou leurs représentants doivent être informées du suivi accordé à leur plainte.

3.2.2. Garantir une approche adaptée à la diversité des publics

Le CESE soutient le principe d'une prise en compte de l'ensemble des personnes vulnérables, tout en considérant que cet élargissement doit tenir compte de la spécificité des divers publics, des situations et des contextes d'intervention. Les réalités vécues par les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, les personnes confrontées à des problématiques de santé mentale ou à une perte d'autonomie ne peuvent être appréhendées de manière totalement uniforme. Il importe dès lors de préserver les expertises spécialisées et les approches développées dans les différents secteurs. Il convient de veiller à ce que l'élargissement du dispositif ne conduise pas à une dilution des compétences, des moyens ou de la qualité des réponses existantes.

Concernant spécifiquement les personnes âgées, le Conseil recommande d'ajouter la notion d'agisme telle que définie par l'OMS : « *L'âgisme regroupe les stéréotypes (la façon d'envisager l'âge), les préjugés (ce qu'inspire l'âge) et la discrimination (la façon de se comporter), dont on est soi-même victime ou dont autrui est victime en raison de l'âge.* »⁶. En effet, ceci permettrait de compléter le spectre des situations visées, l'agisme constituant un facteur de discrimination invisibilisé, mais à l'origine des situations de maltraitance à l'égard des aînés.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil suggère que la dimension intersectionnelle de la maltraitance apparaisse davantage. En effet, le risque de maltraitance à l'égard des publics visés peut augmenter du fait d'autres critères de discrimination (sexe, origine, handicap, orientation sexuelle, identité de genre, etc.).

⁵ Article 5 de l'ADP insérant l'article 47/7/2, 1° et 2°.

⁶ <https://www.who.int/fr/news-room/questions-and-answers/item/ageing-ageism>

3.2.3. Préserver la qualité, l'expertise et la continuité des accompagnements

Le Conseil souligne l'importance de garantir la continuité et la qualité du service à l'égard des publics concernés. Les expertises développées au sein de Respect Seniors au fil des années par les professionnels et les acteurs de terrain doivent être préservées. Ces compétences ne se limitent pas à des missions formelles : elles reposent également sur des méthodes d'intervention, des pratiques professionnelles, une connaissance fine des publics, des réseaux et des partenariats construits avec le terrain. La réforme devrait dès lors permettre la transmission et la préservation de ces savoir-faire, ainsi que la continuité des accompagnements pendant les phases de transition et au-delà. Un suivi régulier de la qualité du service et des effets du transfert au sein de l'AVIQ, doit être effectué afin d'identifier les éventuelles difficultés et d'adapter les modalités d'intervention, le cas échéant.

3.2.4. Garantir la confiance, les droits et l'autonomie des personnes

Le CESE Wallonie considère que la confiance des personnes doit constituer un principe essentiel du dispositif. La personne doit rester au centre des interventions, dans le respect de son autonomie, de sa volonté, de ses choix et de son autodétermination, y compris lorsqu'il s'agit de signalement ou de dépôt de plainte, dans le respect des obligations légales applicables.

Dans ce cadre, les fonctions d'accompagnement, de prévention, de signalement, de contrôle et, le cas échéant, de sanction doivent être clairement identifiées et articulées, et ce, afin d'éviter toute confusion susceptible de fragiliser la relation de confiance. La collecte et la conservation des données doivent par ailleurs rester proportionnées aux finalités poursuivies, en particulier lorsqu'il s'agit de données sensibles concernant des personnes vulnérables.

3.2.5. Donner au dispositif les moyens de ses ambitions

Le Conseil estime que l'élargissement des publics et des missions ne pourra produire les effets attendus que s'il s'accompagne de moyens humains, financiers et organisationnels suffisants. Ces moyens doivent permettre d'assurer non seulement le traitement des situations de maltraitance, mais également les missions de prévention, de sensibilisation, de formation, d'accompagnement et de coordination avec les acteurs concernés.

Le Conseil prend note de l'intention de recentrer les missions au sein de l'AVIQ avec un accent prioritaire sur l'accompagnement psychosocial dans les situations de maltraitance. L'AVIQ serait par ailleurs chargée de la coordination des actions de sensibilisation et de communication, éventuellement assurée par d'autres opérateurs. En tout état de cause, il convient d'avoir un fil conducteur homogène et rigoureux des actions menées sur ces différents volets d'intervention.

Dans l'intervalle, il convient également d'accorder les moyens suffisants en 2027 permettant à l'ASBL Respect Seniors d'organiser le phasing out dans le respect des conditions prévues par la législation sociale.

En outre, dans le cadre du transfert de l'ASBL vers le secteur public, le CESE s'interroge sur le respect du principe constitutionnel d'égalité d'accès des citoyens aux emplois de la fonction publique.

3.2.6. Missions d'accompagnement versus missions de contrôle

Le CESE souligne que dans le cadre de la simplification administrative visée par la DPR, l'intention du Gouvernement est de confier aux services d'inspection wallons, outre leurs missions de contrôle, un rôle accru de conseil et d'accompagnement auprès des opérateurs. Pour autant, la présente réforme ne devrait pas engendrer une confusion des missions confiées d'une part, au département de l'AVIQ chargé de la mise en œuvre du dispositif et d'autre part, à la Direction de l'Audit et de l'Inspection

responsable des missions d'évaluation, de contrôle et de traitement de plaintes. Ainsi, le Conseil s'interroge sur l'éventuelle position de « juge et partie » de l'AVIQ au regard de cette double casquette, avec un risque de chevauchement de son rôle de régulateur et d'opérateur.

3.2.7. Garantir l'autonomie associative

Le CESE souligne que les acteurs associatifs apportent une expertise spécifique, une connaissance concrète des réalités de terrain, une proximité essentielle avec les publics ainsi qu'une capacité à élaborer des réponses adaptées et innovantes. Tout en reconnaissant le rôle de pilotage et de régulation assuré par les pouvoirs publics, la dynamique associative, par le biais de partenariat, de concertation et de co-construction, contribue à ce que les politiques publiques répondent adéquatement aux besoins de la population au regard de l'expérience des professionnels et des secteurs directement concernés.

3.2.8. État des lieux de la politique de bientraitance et de lutte contre la maltraitance

À ce jour, l'article 383 du CWASS visant le dispositif de lutte contre la maltraitance des aînés prévoit qu'un rapport annuel soit établi⁷. Ce dernier, accessible en ligne, fournit une série de données utiles sur la réalité de la problématique. Le CESE juge essentiel qu'un reporting circonstancié, régulier et public soit maintenu avec une vision claire sur les actions menées, en particulier sur le traitement des plaintes et leur suivi. Ainsi, sur base de données individuelles anonymisées, il conviendrait d'élaborer un état des lieux sectoriel et intersectoriel de la politique de bientraitance et de lutte contre la maltraitance, tenant compte des différents publics visés par le dispositif. Dès lors, le CESE recommande que cette disposition soit intégrée dans le texte de l'avant-projet de décret.

Le CESE rappelle que l'hébergement collectif de personnes en difficultés prolongées (SHNA), quoique intégré dans le CWASS, reste un secteur largement invisibilisé où les risques de maltraitance sont élevés en l'absence d'agrément et de contrôle systématique. Dans son avis n°1629, tout en soulignant l'intention louable de réguler davantage ce secteur, le CESE rappelait que ces hébergements *« constituent souvent des solutions de dernier recours, résultant d'obstacles persistants à une prise en charge réellement adaptée de publics aux besoins complexes, comme le souligne, très justement, la note au Gouvernement wallon. Or, les causes structurelles de ce recours croissant aux hébergements collectifs ne sont pas suffisamment prises en compte : pénurie de logements adaptés, manque de places et exclusion de certains profils dans les 7 structures agréées (MR/MRS, SRA/SRNA, MSP/IHP, SSM, etc.) ou encore l'inadéquation entre les coûts et les ressources disponibles, etc. »*⁸. Le CESE relève que cette crainte s'avère toujours justifiée et demande que les services d'inspection de l'AVIQ aient une attention particulière sur les risques encourus par ces publics particulièrement vulnérables.

⁷ Art. 383. Un rapport annuel établi par l'agence est approuvé par le Gouvernement et transmis pour information au Parlement pour le 15 juin au plus tard. Ce rapport contient :

1° un bilan et une description des actions organisées durant l'année écoulée ;
2° des propositions d'orientation de la politique à mettre en œuvre contre la maltraitance ;
3° une annexe statistique relative aux dossiers de maltraitance enregistrés et traités durant l'année écoulée, en fonction des types d'intervention suivants :
a) intervention de type A : l'écoute ;
b) intervention de type B : l'écoute et, à la demande de l'appelant, l'information et l'orientation en vue d'une recherche de solution ;
c) intervention de type C : l'écoute, l'information, l'orientation et la médiation en vue d'une recherche d'une solution et, à la demande de l'appelant, une démarche de recherche de solution menée sur le terrain par l'agence consistant à réunir et à coordonner les différents intervenants ;
4° un rapport global relatif aux plaintes enregistrées durant l'année écoulée.

⁸<https://www.cesewallonie.be/sites/default/files/uploads/avis/A.1629%20-%20Avis%20APD%20maisons%20d%27he%CC%81bergement%20collectif.pdf>

3.3. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES

- L'article 2 de l'APD insérant l'article 47/7, 23° définissant les aînés tel que libellé peut prêter à confusion quant à la prise en charge effective des situations de maltraitance intervenant dans une relation personnelle. En effet, la formulation « *lorsque les faits de maltraitance allégués sont liés à cette prise en charge* » peut laisser supposer qu'on se limite aux situations institutionnelles. Le Conseil recommande de clarifier cette formulation afin de la mettre en concordance avec la définition de la maltraitance (article 47/7, 25°) qui vise tant la relation personnelle que professionnelle.
- L'intitulé de l'ADP devrait être adapté au seul objet de la réforme.
