

AVIS n°1629

Avis sur l'avant-projet de décret relatif aux maisons d'hébergement collectif des personnes en difficultés prolongées

Avis adopté le 12/09/2025

TABLE DES MATIERES

1.	DEMANDE D'AVIS	3
2.	EXPOSÉ DU DOSSIER	3
2.1	RETROACTES	3
2.2	OBJET DE L'AVANT-PROJET DE DECRET	3
2.3	CONTENU DE L'AVANT-PROJET DE DECRET	3
2.4	ENTREE EN VIGUEUR	5
2.5	REFERENCES LEGALES.....	5
2.6	IMPACT BUDGETAIRE.....	6
2.7	AVIS ANTERIEURS	6
3.	AVIS	6
3.1.	CONSIDERATIONS GENERALES	6
3.1.1.	AVANCEES POSITIVES	6
3.1.2.	REPENDRE A L'URGENCE TOUT EN CONSTRUISANT DES SOLUTIONS DURABLES	6
3.2.	CONSIDERATIONS SPECIFIQUES.....	8
3.2.1.	IDENTIFICATION ET RECONNAISSANCE DES STRUCTURES D'HEBERGEMENT COLLECTIF.....	8
3.2.2.	RENFORCEMENT DU ROLE DE L'AVIQ ET DE L'AUTORITE COMMUNALE	8
3.2.3.	TRAVAIL EN RESEAU ET EVOLUTION DES NORMES D'ENCADREMENT	9
3.3.	CONSIDERATION LEGISTIQUE.....	10

1. DEMANDE D'AVIS

En date du 18 juillet 2025, le CESE Wallonie a été saisi d'une demande d'avis sollicitée par le Ministre Yves COPPIETERS sur l'avant-projet de décret relatif aux maisons d'hébergement collectif des personnes en difficultés prolongées, approuvé en 1^{ère} lecture par le Gouvernement Wallon le 10 juillet 2025.

L'avis du Comité de branche « Santé » de l'AVIQ, du Conseil consultatif wallon de la personne en situation de handicap ainsi que celui de l'Union des villes et Communes de Wallonie et de la Fédération des CPAS, est également sollicité.

2. EXPOSE DU DOSSIER ¹

2.1 RETROACTES

La note au GW formule les constats suivants :

Face à l'absence de cadre juridique spécifique pour les structures d'hébergement collectif non agréées, souvent désignées comme « maisons pirates », de nombreux problèmes d'encadrement et de salubrité ont été constatés. Pour remédier à ces lacunes, des dispositions encadrant l'hébergement collectif de personnes en difficultés prolongées ont été introduites dans le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (CWASS) par le décret du 29 mars 2018, entré en vigueur le 30 avril 2018.

Ce décret imposait à ces structures non agréées, l'obligation d'introduire une demande de reconnaissance et de respecter des normes minimales. Cependant, dans la pratique, peu d'entre elles ont effectué cette démarche : certaines structures ont été identifiées, mais demeurent dans une situation juridique floue, tandis que d'autres échappent encore à tout contrôle faute d'être identifiables. Cette absence de transition vers le nouveau dispositif maintient donc une part importante de ces structures dans l'anonymat et implique un non-respect des exigences.

2.2 OBJET DE L'AVANT-PROJET DE DECRET

Le présent projet de décret vise à remédier aux manquements identifiés afin de garantir une meilleure protection des résidents accueillis au sein de structures d'hébergement collectif. Il entend renforcer la sécurité et la qualité de l'accompagnement offert, tout en évitant la requalification de ces structures en établissements de soins, en raison de leur absence de subventionnement.

Pour ce faire, le projet de réforme institue notamment une obligation de déclaration préalable d'existence de toute structure d'hébergement collectif de ce type auprès de l'AViQ. Il prévoit également l'introduction de nouvelles dispositions en matière d'accompagnement, d'intervention et de collaboration avec des professionnels qualifiés extérieurs ou issus de réseaux locaux, renforçant ainsi le rôle des acteurs de la première ligne d'accompagnement et de soins.

2.3 CONTENU DE L'AVANT-PROJET DE DECRET

Cette section reprend une présentation synthétique des principales dispositions du projet de décret modifiant les articles du CWASS (indiqués entre parenthèses). Il est à noter que plusieurs des dispositions prévues par le présent projet feront l'objet de modalités d'application qui seront précisées ultérieurement par le Gouvernement.

¹ Extrait de la note au GW du 10.07.2025 et du projet de décret.

- **Définitions (art.694/15) :**

Le projet de décret définit la *maison d'hébergement collectif* comme une structure offrant, contre paiement, un hébergement à des résidents sans bénéficier d'agrément gouvernemental. Cette structure est exclusivement fréquentée par les résidents qui y sont hébergés. L'hébergement comporte un espace privatif, des parties communes, et offre un service minimal d'aide à la personne et de soins.

Sont également précisées les notions suivantes :

Le résident : la personne majeure, handicapée au sens de l'article 261 (CWASS) ou en situation de difficulté prolongée qu'elle soit physique, psychique ou sociale qui réside dans une maison d'hébergement collectif

La personne en situation de difficulté prolongée : toute personne confrontée à des situations de vulnérabilité durables, qui compromettent significativement son autonomie, son bien-être ou son insertion sociale ;

Le mandat : une délégation officielle, obligatoire, délivrée qui permet au délégataire de remplir un service d'utilité publique en lien avec les missions visées à l'article 2/2, dans un cadre réglementé, contrôlé et, le cas échéant, subventionné ;

Le directeur : la personne physique désignée par le gestionnaire de la maison d'hébergement collectif et qui, sous son contrôle, assure la gestion journalière et veille à l'exécution du projet de service ;

Le gestionnaire : la personne physique ou morale titulaire d'un mandat autorisant la gestion d'une maison d'hébergement collectif et responsable devant le ministre compétent du respect des normes de fonctionnement.

- **Reconnaissance : mandat temporaire et mandat consolidé (art. 694/16 à 694/18)**

La reconnaissance des maisons d'hébergement s'opère en deux temps :

- *Mandat temporaire* : il est octroyé à l'issue du dépôt d'un dossier comprenant notamment un projet de service, des garanties de sécurité incendie, une police d'assurance en responsabilité civile, la composition du personnel et la description des fonctions. Ce mandat permet à la structure de fonctionner pendant la procédure d'obtention du mandat consolidé.
- *Mandat consolidé* : il est délivré pour 10 ans (renouvelable), une fois la conformité vérifiée, notamment via une visite certifiante de l'AViQ. L'obtention du mandat consolidé exige le respect de l'ensemble des normes de fonctionnement et la présentation, selon des modalités définies par le Gouvernement, d'un projet de service détaillé incluant le profil des résidents. L'octroi d'un mandat consolidé intervient au plus tard 12 mois après la notification de l'octroi temporaire.

- **Les normes de fonctionnement (art. 694/23 à 694/31)**

Les principales normes portent sur :

- *Infrastructure* (art.694/23) : respect des règles prévues par le Code wallon de l'habitat durable, capacité minimale de 8 résidents par structure. ²

² NB. L'hébergement de moins de 8 personnes n'est pas soumis aux présentes dispositions.

- Documents et gestion (art.694/24) : la tenue de documents obligatoires vise notamment une liste de résidents à jour.
- *Personnel* (art.694/25) : obligation de disposer au minimum de fonctions de direction, d'accompagnement ou de soins et de logistique. La fonction de gestionnaire et de direction peut être assurée par la même personne.
- *Missions* (art.694/26) : élaboration d'un projet de service, accompagnement individualisé adapté aux besoins variés, conventions de collaboration avec des professionnels, offre de permanence téléphonique, alimentation adaptée et garantie du bien-être.
- *Dossier individuel* (art.694/27) : identification du résident, de son représentant et de son médecin généraliste ou tout autre professionnel de santé désigné, liste des besoins psycho-sociaux et médicaux, projet individualisé, décompte des frais, etc.
- *Convention d'hébergement individuelle* (art. 694/28) : information sur les conditions financières et les droits du résident.
- *Participation financière* (art.694/29 et art 694/30) : établie en fonction des services offerts.
- *Droit du résident* (art.694/31) : respect des résidents sans distinction de nationalité, de croyances, d'opinions, d'orientations sexuelles ou de convictions idéologiques.

- **Contrôle et sanctions (art. 694/32 à 694/36/8)**

- *Contrôle* (art. 694/32 et 694/33) : L'Agence est compétente pour le contrôle du respect des normes et peut, si nécessaire, alerter les autorités communales. Deux niveaux de manquements (mineurs et majeurs) sont prévus, en fonction de la mise en péril direct ou indirect des droits et de la sécurité des résidents, entraînant différentes mesures correctives. Pour les manquements jugés majeurs, un rapport est transmis à la structure qui doit s'y conformer dans un délai fixé par l'Agence. Ce chapitre prévoit également l'intervention du bourgmestre ou de son délégué pour inspecter une maison d'hébergement. Par ailleurs, le bourgmestre est tenu de tenir un registre des maisons d'hébergement collectif de son territoire, qui est consultable par l'agence.
- *Sanctions* (art.694/36 à 694/42) : en cas de non-conformité persistante, des sanctions administratives (retrait ou suspension du mandat, interdiction d'accueil de nouveaux résidents) et pénales peuvent être appliquées. La fermeture d'une maison, temporaire ou définitive, peut être ordonnée, notamment par le bourgmestre en cas de risque pour la santé publique ou la sécurité.

Selon des modalités définies par le gouvernement, une maison qui ne bénéficie pas d'un mandat ou se l'est vu retirer, devra fermer. En cas de fermeture, la commune doit veiller à la réorientation et au relogement des résidents concernés.

- **Dispositions transitoires :**

- Pour les structures déjà actives ou qui ont entamé une démarche de reconnaissance : elles disposent d'un délai de 6 mois à compter de la notification de l'Agence pour transmettre les pièces nécessaires à l'obtention du mandat temporaire.
- Pour les structures qui n'ont pas introduit de demande : elles disposent d'un délai de 6 mois à compter de l'entrée en vigueur du décret pour introduire une demande et satisfaire aux conditions de reconnaissance.

2.4 ENTREE EN VIGUEUR

Non spécifiée.

2.5 REFERENCES LEGALES

- Code wallon de l'action sociale et de la santé.

2.6 IMPACT BUDGETAIRE

Sans objet.

2.7 AVIS ANTERIEURS

Néant.

Mémoire 2019-2024, p.30.

3. AVIS

Lors de la réunion du 1^{er} septembre 2025, M. Christophe BURET, conseiller au sein de la Cellule santé du Cabinet du Ministre Y. COPPIETERS est venu présenter les objectifs et le contenu de l'avant-projet de décret relatif aux maisons d'hébergement collectif de personnes en difficultés prolongées devant la Commission Action/Intégration sociale élargie à sa section « Action sociale ». Cet échange a permis d'apporter des éclaircissements aux questions des membres concernant la philosophie et les objectifs poursuivis par cette réforme.

Le CESE approuve l'avant-projet de décret relatif aux maisons d'hébergement collectif de personnes en difficultés prolongées. Tout en soutenant l'objectif général visé par cette réforme, le CESE souhaite néanmoins souligner les points d'attention suivants.

3.1. CONSIDERATIONS GENERALES

3.1.1. Avancées positives

Le Conseil accueille favorablement la volonté du Gouvernement wallon d'établir sans tarder un cadre législatif pour ces structures, compte tenu des conséquences néfastes résultant de l'absence de réglementation et de levier juridique efficace en cas de manquements graves (insalubrité, faits de mœurs, suicide, etc.). En effet, aucune procédure n'était prévue pour gérer ces situations, à l'exception de l'intervention, souvent trop tardive, des autorités judiciaires. À cet égard, parmi les avancées positives, le Conseil souligne l'attribution des responsabilités respectives confiées à l'AVIQ et à l'autorité communale (bourgmestre), leur permettant d'intervenir en amont et d'enclencher un processus de fermeture grâce à une détection plus rapide des situations problématiques. Il apparaît également particulièrement positif de créer le cadre adéquat afin de permettre l'identification des « maisons pirates » fonctionnant dans une zone grise. L'enjeu étant de veiller à la protection des résidents et de responsabiliser les gestionnaires de ces structures.

3.1.2. Répondre à l'urgence tout en construisant des solutions durables

Le Conseil relève positivement que l'objectif prioritaire de la réforme est de faire face à l'urgence constatée sur le terrain et à garantir la sécurité des résidents accueillis dans les hébergements collectifs. Il rappelle toutefois que ces dispositifs 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

structures agréées (MR/MRS, SRA/SRNA, MSP/IHP, SSM, etc.³) ou encore l'inadéquation entre les coûts et les ressources disponibles, etc.

Le Conseil recommande dès lors d'inscrire cette réforme dans une vision globale, en cohérence avec les stratégies déjà en cours (lutte contre la pauvreté, sortie du sans-abrisme, stratégie du « bien vieillir », réforme de la première ligne d'accompagnement et de soins, etc.) et articulée avec les autres compétences régionales.

Dans ce cadre, le CESE plaide pour une approche structurelle : sortir d'une réponse provisoire en agissant sur les causes du développement de ce type de structures afin de construire des réponses durables en matière d'accès au logement et d'accompagnement de la perte d'autonomie.

Cela doit également se faire en regard des engagements pris au sein de la DPR : *« Il faut faire le constat que l'accueil et l'hébergement de qualité restent insuffisants aux regards des besoins en Wallonie. Le Gouvernement s'engage à réaliser d'ici au premier semestre 2026 une étude d'analyse des besoins sur base notamment de la liste unique établie par l'AVIQ, de l'évolution croissante du nombre de cas prioritaires et du développement de l'offre de services diversifiée pour résorber le manque de places y compris dans une équité territoriale. »*

Le Conseil rappelle, à ce propos, le positionnement exprimé dans son mémorandum 2019-2024⁴.

« Le développement d'une offre de services centrée sur les besoins. Face aux besoins essentiels de la population (sociaux, sanitaires, éducatifs, culturels, etc.) et à leur évolution – liée aux défis démographiques notamment – les pouvoirs publics ont la responsabilité de développer une offre de services d'utilité publique apportant une réponse efficace et durable. Le manque de places au sein de différents services résidentiels risque en effet de déboucher tant sur des listes d'attente disproportionnées que sur des solutions de logement inappropriées à la prise en charge des publics les plus fragilisés.

Le CESE Wallonie souligne qu'il convient d'éviter les formules « au rabais », assorties de normes faibles, entraînant une dérégulation des services aux citoyen-ne-s. A cet effet, il est nécessaire de disposer d'indicateurs permanents et transversaux, tant quantitatifs que qualitatifs, permettant d'évaluer les besoins de la population.

Le CESE Wallonie recommande de s'appuyer sur les outils publics existants (l'IWEPS notamment) et sur l'expertise de terrain, pour collecter et traiter les données, dans une optique d'évaluation continue garantissant la constance des critères utilisés. Le pilotage des différentes politiques suppose une vision prospective de l'évolution des besoins afin de pouvoir anticiper l'adaptation nécessaire de l'offre de services. »

Cette attention est d'autant plus nécessaire aujourd'hui que les opérateurs de terrain, mais aussi les résultats du dernier dénombrement du sans-abrisme, témoignent d'une évolution sociétale inquiétante où un nombre croissant de personnes, en particulier des personnes âgées et/ou handicapées, se trouvent en grande difficulté. A moyen et long terme, il s'agit d'engager une réflexion de fond permettant aux structures agréées, relevant de différents secteurs, d'évoluer pour répondre aux besoins des publics les plus fragilisés, trop souvent exclus des dispositifs classiques.

A cet égard, le « projet de service » tel qu'envisagé à l'art. 14 de l'APD relatif aux maisons d'hébergement collectif - dont le contenu et les modalités doivent encore être précisés - doit contenir au minimum « une description du profil des résidents hébergés ». Cette dimension paraît essentielle afin d'affiner la connaissance sur l'ampleur et le profil des résidents concernés. Ce phénomène illustre, en

³ A savoir : maisons de repos et maisons de repos et de soins, services résidentiels pour adultes en situation de handicap, maisons de soins psychiatriques, initiatives d'habitation protégée, services de santé mentale.

⁴ Extrait Mémorandum 2019-2024 - Chapitre 4 - Action – Intégration sociale (p.30).

effet, le glissement de toute une population « oubliée » vers des alternatives médiocres et insécurisantes, en regard des problématiques rencontrées.

3.2. CONSIDERATIONS SPECIFIQUES

3.2.1. Identification et reconnaissance des structures d'hébergement collectif

L'absence d'obligation formelle de déclaration d'existence au sein des textes précédents a contribué à maintenir une opacité juridique et a empêché une identification systématique des structures. À ce titre, le Conseil note avec satisfaction que la note au Gouvernement wallon souligne que « *l'avant-projet de décret introduit l'obligation de déclaration d'existence des hébergements collectifs accueillant des personnes en difficulté prolongée auprès de l'AVIQ* »⁵.

S'il salue cette intention, il constate néanmoins qu'elle n'est pas reprise explicitement dans le projet de décret. Il conviendrait donc, a minima, que cette obligation figure dans l'arrêté d'exécution afin de garantir sa pleine application.

Le texte prévoit que les structures d'hébergement collectif pourront s'inscrire dans un processus de reconnaissance auprès de l'AVIQ permettant l'octroi d'un mandat - temporaire ou consolidé - selon des modalités définies par le Gouvernement. De façon à accompagner efficacement les structures dans ces démarches - notamment administratives - de reconnaissance, le texte met en exergue le rôle important de l'AVIQ. Le Conseil s'interroge sur les modalités concrètes de cet accompagnement et la capacité actuelle des services de l'AVIQ à assurer cette mission : sans moyens supplémentaires attribués aux services de l'AVIQ, quel en sera réellement l'impact ?

Le Conseil s'interroge également sur la coexistence du principe de « *déclaration d'existence* » au sein de la note au GW et de la notion de « *mandat* » au sein de l'avant-projet de décret. Cette distinction mériterait d'être clarifiée et précisément définie, afin d'éviter toute confusion.

En outre, l'article 694/16, §1, alinéa 3 indique que « *le mandat consolidé constitue l'authentification que son titulaire respecte l'ensemble des normes de fonctionnement du présent livre et lui permet d'exercer ses activités pendant dix ans, renouvelables, à compter de la notification d'octroi* ». Le Conseil considère qu'une telle durée peut paraître excessive, si l'on veut garantir un suivi régulier et efficace des structures, permettant de vérifier la conformité des hébergements aux exigences fixées par le décret et ses arrêtés d'exécution. Il suggère, dès lors, d'envisager un phasage progressif, par exemple : un premier mandat d'un an, suivi d'un mandat de trois ans, puis d'une prolongation de dix ans uniquement en cas d'avis favorable du service d'inspection.

3.2.2. Renforcement du rôle de l'AVIQ et de l'autorité communale

Le Conseil relève que, jusqu'à présent, certaines dispositions inscrites dans la loi communale limitaient la capacité des autorités locales à intervenir en cas d'ingérences ou de dysfonctionnements au sein des structures présentes sur leur territoire. Dans ce contexte, le Conseil apprécie la volonté exprimée de répondre à ces difficultés et d'améliorer l'articulation entre les services d'inspection de l'AVIQ et les autorités communales. Cette nouvelle articulation constitue en effet une avancée majeure dans la clarification des responsabilités respectives, d'une part pour l'AVIQ et, d'autre part, pour le bourgmestre. Toutefois, il conviendra de veiller à ce que ces collaborations soient véritablement opérationnelles, afin qu'elles puissent déployer tous leurs effets dans la détection et la gestion des situations problématiques.

⁵ Extrait note au Gouvernement wallon du 10 juillet 2025.

Il est indispensable de garantir un socle minimal de collaboration et de clarifier explicitement les rôles de chacun. L'AVIQ doit pouvoir exercer pleinement sa mission de contrôle et d'accompagnement, tandis que les autorités communales doivent assumer leurs responsabilités locales en matière de protection des usagers et de maintien de l'ordre public. Le Conseil entend que la responsabilisation attendue ne nécessite pas nécessairement un budget supplémentaire, mais bien une collaboration structurée, afin d'éviter que chacun ne se retranche derrière les limites fixées par des cadres légaux. Dans cette perspective, plusieurs questions demeurent : quel sera concrètement le rôle du bourgmestre ? Aura-t-il les moyens d'identifier les situations problématiques et les leviers juridiques nécessaires pour intervenir ? Quels outils de coordination seront prévus ?

Parallèlement au renforcement des collaborations entre l'AVIQ et l'autorité communale, il conviendrait de penser à la mise en place d'un dispositif de signalement permettant aux résidents et professionnels de terrain d'alerter rapidement les autorités, de tout manquement ou problème rencontré dans les structures.

En outre, le Conseil attire l'attention sur la nécessité de garantir l'identification des structures de moins de huit résidents afin de garantir une protection équivalente pour l'ensemble des résidents. Si la reconnaissance et l'octroi de mandat ne visent actuellement que les structures accueillant huit résidents ou plus, il serait utile de prévoir un mécanisme permettant de repérer également les structures plus petites, afin de prévenir d'éventuels dysfonctionnements et de garantir, soit leur accompagnement vers une mise en conformité et un processus de reconnaissance, soit leur fermeture.

Le Conseil souligne que la mise en œuvre du décret, notamment en ce qui concerne le processus d'octroi de mandat, pourrait conduire à ce qu'un certain nombre de structures ne soient pas en mesure de satisfaire le cadre minimum requis pour obtenir une reconnaissance et un mandat. Dans ce cas, et dans la mesure où ces structures seront identifiées, une fermeture pourrait s'avérer nécessaire. Il conviendra dès lors de prévoir des mesures garantissant la prise en charge continue des résidents concernés, ainsi que leur réorientation dans des conditions adaptées, en étroite collaboration avec les acteurs et le tissu local de structures agréées. Il convient impérativement d'éviter toute rupture dans l'accompagnement et de préserver la qualité de la prise en charge des résidents.

3.2.3. Travail en réseau et évolution des normes d'encadrement

Un des objectifs affichés de la réforme est de mettre l'accent sur l'accompagnement et de favoriser un appui externe plutôt qu'un recours systématique au soin institutionnel au sein même de la structure d'accueil. Dans cette logique, il est prévu que les structures ne soient pas nécessairement dotées de personnel infirmier ou paramédical en interne, mais qu'elles puissent s'appuyer sur des services extérieurs. Si cette distinction permet de différencier ces structures, de l'hébergement agréé et subventionné, elle ne doit toutefois pas conduire à un affaiblissement du socle minimal de qualité. Sans cette garantie, il existe un risque réel de reporter la charge des soins vers les services de première ligne, déjà fortement sollicités.

A cet égard, les membres du Conseil attirent l'attention sur le fait que plusieurs réflexions en cours ambitionnent de renforcer le travail en réseau entre différents dispositifs en matière de politiques sociales et de santé. Si cette dynamique collaborative peut constituer un levier positif, elle risque toutefois de mettre sous pression des opérateurs déjà fragilisés par la croissance des besoins sur le terrain et la complexification des demandes. Il conviendra, dès lors, de garantir les conditions nécessaires à la mise en œuvre effective de ces collaborations, sans négliger les missions décrétales qui incombent déjà à ces acteurs.

Le Conseil souligne enfin la nécessité de préciser l'articulation entre accompagnement et soins dans le texte décretaal. En effet, l'article 694/25 mentionne à son premier paragraphe une « *fonction d'accompagnement ou de soins* », alors que le paragraphe 5 du même article ne fait plus référence qu'à l'« *accompagnement* ». Cette ambiguïté mérite d'être clarifiée afin d'assurer la cohérence du dispositif et de garantir que les usagers bénéficient d'un encadrement adapté à leurs besoins réels.

3.3. CONSIDERATION LEGISTIQUE

Le Conseil relève que les dispositions relatives à la gestion des données personnelles apparaissent à plusieurs reprises dans le texte. Il s'interroge sur la pertinence de ces répétitions : s'agit-il d'un choix délibéré visant à renforcer la clarté et la visibilité de ces règles ? Par ailleurs, il serait utile de vérifier la complémentarité de ces passages avec les dispositions déjà prévues par le CWASS en la matière, afin d'éviter toute redondance pouvant alourdir inutilement le texte.
