

CNC**DH**

COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS

A - 2025 - 4

AVIS DE SUIVI SUR L'EFFECTIVITÉ DES DROITS DES PERSONNES ÂGÉES (2013-2025)

18 MARS 2025



L'Avis de suivi sur l'effectivité des droits des personnes âgées (2013-2025)

a été adopté lors de l'Assemblée plénière du 18 mars 2025.

(Adoption à l'unanimité)

Table des matières

Introduction	4
1. Un cadre normatif enrichi depuis l'avis de 2013 de la CNCDH	8
1.1. Un cadre juridique national spécifique, précis et enrichi	8
1.2. Un cadre juridique supranational plus généraliste en renfort	13
1.3. Une effectivité limitée	16
2. Les personnes âgées encore fortement discriminées au quotidien	20
2.1. Une société âgiste où les stéréotypes liés à l'âge se renforcent et génèrent de la discrimination	20
2.2. Un âgisme peu conscientisé par les personnes non concernées	21
2.3. Les personnes âgées victimes de différentes formes de maltraitance qui peinent à faire valoir leurs droits	24
3. Un investissement inadapté des pouvoirs publics pour la mise en œuvre des droits des personnes avançant en âge	28
3.1. Les personnes vieillissantes sont globalement exclues de l'élaboration des politiques publiques les concernant et de la participation à la vie citoyenne.	28
3.2. L'offre de logements ne correspond ni aux besoins ni aux souhaits des personnes avançant en âge	30
3.3. Le manque d'information nuit à l'effectivité des droits	33
3.4. La présomption d'incapacité entraîne des atteintes aux droits	34
3.5. La perception que les personnes âgées constituent un groupe homogène nuit à l'effectivité des droits	38
Conclusion	43
Recommandations	46
Liste des audits et des contributions écrites	49

Introduction

« Vieillir, c'est encore le seul moyen qu'on ait trouvé de vivre
longtemps. »
Danielle Darrieux

1. Vieillir est une étape naturelle et positive de la vie. Dans un avis de 2013 relatif à l'effectivité des droits des personnes âgées¹, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a engagé une réflexion sur l'importance de respecter et de valoriser les personnes vieillissantes² en leur garantissant des droits et une place active dans la société.

2. Douze ans plus tard, le paysage démographique mondial s'est particulièrement transformé. Le vieillissement très rapide de la population mondiale s'accompagne d'un accroissement tout aussi rapide du nombre de personnes en situation de perte d'autonomie. Sur le continent européen, et singulièrement dans plusieurs pays européens dont la France, le vieillissement accéléré des sociétés est bien documenté par les statistiques publiques, mais il reste encore largement sous-estimé et insuffisamment anticipé par les pouvoirs publics. C'est un défi qui semble n'avoir été concrètement que peu anticipé au-delà des discours politiques. Pourtant, l'Organisation mondiale de la santé prévoit qu'un quart de la population mondiale sera âgé de plus de 60 ans en 2050. En France, selon l'Insee, un quart de la population aura 65 ans et plus en 2040 avant de dépasser la part des moins de 20 ans en 2070³. La France est donc confrontée à un vieillissement structurel tant par le haut (l'allongement de la durée de

1. CNCDH, *Avis sur l'effectivité des droits des personnes âgées*, Assemblée plénière du 27 juin 2013.

2. La CNCDH privilégie l'usage du mot « vieillissant » ou de l'expression « avançant en âge », qui traduisent un processus, à celui « d'âgé » qui renvoie à un état et ainsi à un risque de catégorisation.

3. Étude de l'Insee « Population par âge », disponible en ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4277619?sommaire=4318291>.

la vie) que par le bas (la baisse de la natalité)⁴.

3. Cette évolution démographique pose nécessairement des questions de droits. Contrairement à 2013, on dispose pourtant aujourd'hui d'analyses statistiques et démographiques précises qui ne sont, toutefois, ni ventilées ni analysées en fonction de l'âge, bien que cela soit indispensable à l'élaboration de politiques publiques adaptées. Anticiper vise à distinguer les besoins et à prévoir le financement adéquat des politiques publiques dédiées non seulement à l'avancée en âge tout au long de la carrière, au grand âge mais également au très grand âge⁵. Cela ne se résume donc pas aux problématiques de l'âge du départ à la retraite et de la prise en charge de la dépendance. En effet, l'adaptation de la société au vieillissement implique notamment une dynamique d'aménagement des territoires, d'adaptation des villes et des lieux de vie et, plus largement, une prise en compte des conséquences socio-économiques du vieillissement de la population.

4. Comme l'indiquait la CNCDH dans son avis de 2013, cette anticipation du vieillissement de notre société est un enjeu de protection des personnes et de l'exercice de leurs droits. Ceux-ci sont toujours mis à mal, dix ans plus tard, en raison de la banalisation des stéréotypes liés à l'âge, source de discriminations au quotidien.

5. Dans un récent rapport mondial sur l'âgisme, l'Organisation mondiale de la santé et le Haut-commissariat aux Nations Unies considèrent que « *L'âgisme apparaît lorsque l'âge est utilisé pour catégoriser et diviser les gens d'une manière qui entraîne des préjudices, des désavantages et des injustices, et qui érode la solidarité entre les générations* » et précisent que « *L'âgisme désigne les stéréotypes (ce que nous pensons), les préjugés (ce que nous ressentons) et la discrimination (ce que nous faisons) à l'égard des personnes en raison de leur âge. Il peut être institutionnel, interpersonnel ou autodéterminé. L'âgisme institutionnel se réfère aux lois, règles, normes sociales, politiques et pratiques des institutions qui limitent injustement les opportunités et désavantagent systématiquement les individus en raison de leur âge.*

4. Il est possible de consulter les chiffres de l'INSEE de juin 2024 ici : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8237704?sommaire=7944361#:~:text=En%20juin%202024%2C%2052%20701,m%C3%AAme%20mois%20un%20an%20auparavant.>

5. On estime qu'un enfant sur deux, nés en 2024, devraient être centenaire.

L'âgisme interpersonnel survient dans les interactions entre deux ou plusieurs individus, tandis que l'âgisme autodirigé se produit lorsque l'âgisme est intériorisé et transformé en une forme de discrimination»⁶.

6. La CNCDH a mis récemment en évidence, dans un avis relatif à l'accompagnement à la fin de la vie, les conséquences graves de l'âgisme sur les personnes⁷, notamment en matière de santé mentale et d'accès aux droits en renforçant leur isolement social, le sentiment d'abandon et en réduisant la capacité des personnes à s'exprimer et à faire valoir leurs droits, en particulier dans les cas d'abus et de maltraitance⁸.

7. La CNCDH est toujours partie du postulat que « *les personnes avançant en âge* » ne constituent pas un groupe social homogène. Dès 2013, la Commission a concentré son attention sur les questions sanitaires dans son avis relatif à l'effectivité des droits des personnes âgées ainsi que dans des avis plus récents⁹. Une décennie plus tard, et suite à la crise sanitaire de la Covid 19 qui a révélé une multitude de carences et l'accroissement de l'âgisme, la CNCDH propose une analyse plus globale et sociétale afin de mieux comprendre l'impact des discriminations liées à l'âge dans le quotidien des personnes âgées en se préoccupant notamment de l'incapacité des pouvoirs publics à prendre en compte la diversité des profils alors même que la difficulté

6. Une définition de l'âgisme est donnée par l'Onu dans son rapport mondial sur l'âgisme de 2021, disponible en ligne : <https://www.who.int/publications/i/item/9789240016866>.

7. CNCDH, *Avis « Mieux accompagner la fin de la vie à la lumière des enseignements de la crise sanitaire »*, Assemblée plénière du 17 février 2022, p. 7, JORF n°0055 du 6 mars 2022.

8. *Code de l'action sociale et des familles, art. L119-1* : « La maltraitance au sens du présent code vise toute personne en situation de vulnérabilité lorsqu'un geste, une parole, une action ou un défaut d'action compromet ou porte atteinte à son développement, à ses droits, à ses besoins fondamentaux ou à sa santé et que cette atteinte intervient dans une relation de confiance, de dépendance, de soin ou d'accompagnement. » :

9. Voir notamment CNCDH, *Avis « Agir contre les maltraitances dans le système de santé : une nécessité pour respecter les droits fondamentaux »*, Assemblée plénière du 22 mai 2018, JORF n°0126 du 3 juin 2018, texte n° 62.

persistante à définir ce qu'est « être âgé »¹⁰ révèle le caractère pluriel de cette catégorie de population.

8. La CNCDH propose un regard juridique et social sur la problématique du vieillissement dans notre pays en le mettant en perspective des dimensions européennes et internationales.

10. L'âge civil n'est pas représentatif de l'âge physiologique. Dans les textes existent des seuils différents : 64 ans pour le départ en retraite, 70 ans (parfois 85 ans) pour intégrer un service de gériatrie...L'Insee établit un indice de vieillissement selon le nombre de personnes de 65 ans ou plus tandis que l'Organisation mondiale de la santé, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe retiennent l'âge de 60 ans comme point de départ du vieillissement d'une personne (OMS, *Rapport mondial sur le vieillissement et la santé*, 2016, p.30). Comme le précise le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, ce dernier « ne dit rien de la personne âgée. L'âge est une technique qui permet de mesurer la longévité d'une personne depuis sa naissance. Ainsi, nous sommes tous « âgés » : de quelques mois à des années » (HCFEA, KOSKAS (A.) dir., [Rapport de mission – Les maltraitances financières à l'égard des personnes âgées. Un fléau silencieux](#), Paris, 2017, p. 23-24):

1. Un cadre normatif enrichi depuis l'avis de 2013 de la CNCDH

9. Les droits fondamentaux des personnes vieillissantes, en particulier celles accueillies en Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)¹¹, sont protégés par un cadre normatif et des instruments juridiques, parfois contraignants. Au même titre que la société civile et le Défenseur des droits, la CNCDH assure une veille régulière et s'assure de l'effectivité de ces droits. Cependant, au regard de la multiplication des signalements de cas de maltraitements et des dérives de la financiarisation du secteur de l'aide à la personne, elle constate que la protection des droits fondamentaux des personnes âgées demeure incomplète pour ne pas dire fragilisée malgré un cadre normatif précis et riche.

1.1. Un cadre juridique national spécifique, précis et enrichi

10. Le cadre normatif n'a cessé d'évoluer pour affirmer la citoyenneté des personnes vieillissantes et garantir l'effectivité de leurs droits. En France, le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine a une valeur constitutionnelle depuis une décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 1994¹². De plus, la lutte contre toute forme de maltraitance et le respect des droits fondamentaux sans condition d'âge sont garantis par le bloc de constitutionnalité, les lois et les règlements nationaux. Toutefois, les questions relatives aux maltraitements, à la protection juridique et sociale ne cessent, encore

11. Lorsqu'il est question des personnes âgées, les notions de dépendance et d'autonomie sont souvent abordées. La dépendance se réfère à l'état d'une personne qui a besoin de l'aide d'autrui pour accomplir certaines activités de la vie quotidienne tandis que l'autonomie insiste sur la capacité d'une personne à prendre des décisions pour elle-même et à agir selon ses choix et ses préférences. L'autonomie et la dépendance ne sont pas des concepts opposés. La CNCDH appelle à rechercher autant que possible l'autonomie tout en apportant tout le soutien nécessaire pour répondre aux besoins des personnes dépendantes.

12. https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1994/94343_344DC.htm.

aujourd'hui, d'attirer l'attention du législateur.

11. La loi du 3 janvier 1968, qui avait créé un ensemble de mesures de protection juridique pour les personnes vulnérables dont les personnes âgées, n'est plus en vigueur. Elle a été réformée et modernisée par des lois ultérieures, notamment la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007, modifiée par l'Ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 *portant simplification et modernisation du droit de la famille*¹³, par la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 et par l'Ordonnance n°2020-232 du 11 mars 2020 qui pose le cadre juridique. Ces textes ont été complétés par la loi n°2015-1776 du 28 décembre 2015 *relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV)*¹⁴ et par la loi n°2024-217 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie¹⁵. Cette dernière définit l'adaptation de la société au vieillissement comme un « *impératif national et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation* ».

12. Les mesures de protection civiles des personnes avançant en âge ont évolué depuis 2007. La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 *portant réforme de la protection juridique des majeurs* a effectivement renforcé les droits des personnes protégées avec les principes de graduation et de renouvellement régulier des mesures de protection¹⁶. Cette protection fut élargie avec la création de l'habilitation familiale par l'ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 *portant simplification et modernisation du droit de la famille*¹⁷. Cette nouvelle mesure de protection juridique a permis de simplifier les démarches pour les familles. En matière de reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 *de programmation 2018-2022*

13. Elle a également permis la création d'un Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge avec en son sein un Conseil de l'âge dont la mission est notamment d'animer le débat public sur cette question. Notons que par le décret du 25 octobre 2016 relatif à la composition et au fonctionnement de ce Haut Conseil, celui-ci a reçu pour mission d'interagir avec le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) et d'alimenter ainsi le débat et la réflexion en particulier sur les questions d'accompagnement. Voir : <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000031322306/>.

14. Elle avait été précédée par les travaux du Comité national pour la bientraitance et les droits des personnes âgées et des personnes handicapées (CNBD).

15. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049385823>.

16. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000430707/>.

17. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031319729>.

et de réforme pour la justice reconnaît désormais pleinement le droit de tous les majeurs protégés de voter, de se marier, de se pacser et de divorcer sans autorisation préalable du juge¹⁸. Toutefois, le Défenseur des droits constate que la majorité des mesures de protection juridique prononcées demeure privatives de la capacité juridique¹⁹. Par ailleurs, la déconjugalisation de l'allocation adulte handicapée (AAH), demandée par la CNCDH et la société civile, adoptée par la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022, vise à garantir l'autonomie financière des personnes handicapées, y compris les personnes avançant en âge, en ne prenant plus en compte les ressources du partenaire. Enfin, la loi n° 2024-217 du 8 avril 2024 *portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie* a introduit des mesures visant notamment à prévenir la perte d'autonomie, à lutter contre l'isolement, à faciliter le travail des aides à domicile et à améliorer le signalement des maltraitances²⁰.

13. Les lois cherchent ainsi à protéger la vulnérabilité potentielle des personnes avançant en âge sans les exclure et à soutenir les capacités des personnes, tout en respectant dans la mesure du possible leurs préférences. L'article 425 du code civil dispose ainsi que « *Toute personne dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération, médicalement constatée, soit de ses facultés mentales, soit de ses facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de sa volonté peut bénéficier d'une mesure de protection juridique prévue au présent chapitre* ».

14. Normalement le droit ignore l'âge mais prend en compte les risques liés à l'âge. Par exemple, l'article 311-12 du code pénal pose toujours le principe de l'immunité familiale²¹ mais la loi ASV de 2015 l'a modifié de telle sorte que cette immunité ne s'applique pas « *Lorsque l'auteur des faits est le tuteur, le curateur, le mandataire spécial désigné dans le cadre d'une sauvegarde de justice, la personne habilitée dans le cadre d'une habilitation familiale ou le mandataire exécutant un*

18. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038261631>.

19. https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2023-07/ddd_rapport_CIDPH_2020_synthese_20200716.pdf.

20. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049385823>.

21. Qui est non seulement applicable au vol, mais aussi à l'extorsion, au chantage, à l'escroquerie, et à l'abus de confiance : Respectivement C. pén., art. 312-9, al. 2 ; C. pén., art. 312-12, al. 2 ; C. pén., art. 313-3, al. 2 et C. pén., art. 314-4.

mandat de protection future de la victime ».

15. Depuis 2013, les lois votés en 2015²² puis en 2024²³ contiennent notamment des dispositions visant à lutter contre les maltraitances avec la levée du secret professionnel, l'obligation d'alerter²⁴, l'obligation pour les professionnels intervenants d'avoir une carte professionnelle²⁵, la création d'un service public départemental de l'autonomie etc. On trouve aussi des dispositions en réaction à la crise sanitaire de la Covid-19 comme l'inscription du droit de visite²⁶. Il y a également l'ajout d'un droit conditionné d'avoir un animal de compagnie dans les EHPAD qui est révélateur de l'introduction dans le droit du concept de « domiciliarisation » du cadre de vies des personnes avançant en âge²⁷.

16. Malgré un cadre juridique riche et précis, la crise sanitaire a effectivement mis en lumière des carences que le législateur tâche de combler. Les groupes parlementaires n'ont cessé de déposer des propositions de loi (PPL) afin d'assurer l'effectivité des droits des personnes âgées. En 2021, suite au scandale des interdictions de visite dans les EHPAD pendant la crise sanitaire, le Sénat a voté en première lecture une PPL visant à instituer un droit de visite opposable pour les personnes malades, les personnes âgées et handicapées séjournant en établissement. Si les députés n'ont pas voté ce texte, plusieurs groupes de l'Assemblée nationale ont déposé par la suite de nouvelles PPL : la première portant sur des mesures pour bâtir la société du bien-vieillir en France (décembre 2022), une seconde relative à la maltraitance et la bientraitance des personnes âgées (février 2023) et enfin celle visant à garantir le droit à vieillir dans la dignité et à préparer la société au vieillissement de sa population (avril 2023) pour aboutir, in fine, à l'adoption de la loi n° 2024-317 du 8 avril 2024 *portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie*.

17. La succession de PPL met ainsi en lumière la dramatique

22. Loi n°2015-1776 du 28 décembre 2015 *relative à l'adaptation de la société au vieillissement*, disponible en ligne : [legifrance.gouv.fr](https://www.legifrance.gouv.fr).

23. Loi n°2024-317 du 8 avril 2024 *portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie*, disponible en ligne : [legifrance.gouv.fr](https://www.legifrance.gouv.fr).

24. *Ibid.*, Art 13.

25. *Ibid.*, Art 19.

26. *Ibid.*, Art. 11.

27. *Ibid.*, Art. 26.

permanence, outre des maltraitements, des discriminations en matière d'accès aux soins, à un logement, aux biens et aux services dont sont victimes les personnes avançant en âge quel que soit leur degré de dépendance. Ces discriminations sont souvent liées à l'âgisme et participent de l'invisibilisation des violences en particulier celles commises sur les femmes vieillissantes²⁸. Ces discriminations²⁹, reconnues par l'article 225-1 et suivants du code pénal ainsi qu'à l'article L.1132-1 et suivants du code du travail, freinent plus largement l'effectivité du droit des personnes avançant en âge à vivre de manière autonome dans la communauté et limite la participation de ces personnes à la vie de la cité.

18. L'adoption de la loi de 2024, censée apporter plusieurs avancées importantes dans le domaine du vieillissement et de l'autonomie des personnes âgées, met indirectement en lumière le faible impact de la loi de 2015. Cette nouvelle loi vise notamment à lutter contre les maltraitements³⁰ et à garantir les droits fondamentaux des personnes vieillissantes. Certes la loi du 28 décembre 2015 avait bien créé une obligation légale de signalement³¹, qui impose aux établissements et services médico-sociaux de signaler sans délai aux autorités compétentes tout dysfonctionnement grave ou événement menaçant la santé, la sécurité ou le bien-être de la personne accueillie. Mais elle n'a pas prévu de disposition sur les suites à donner à ces signalements, en limitant ainsi la portée.

19. La France dispose donc d'un corpus juridique national riche qui vise à garantir l'autonomie des personnes âgées. Cependant, la CNCDH constate un manque de considération pour les personnes très âgées

28. Audrey Dufeu-Schubert, *Rapport : Réussir la transition démographique et lutter contre l'âgisme*, remis en décembre 2019.

29. Une discrimination y est définie comme un traitement défavorable remplissant deux conditions cumulatives : être fondé sur l'un des 23 critères définis par le code pénal et relever d'une situation visée par la loi (emploi, service, logement, etc.).

30. Depuis le 29 février 2024, la question de la prévention de la lutte contre la maltraitance entre dans le contenu minimal obligatoire du projet d'établissement des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS). Ce document est obligatoirement transmis à l'autorité de contrôle qui émet l'agrément : Décret n° 2024-166 du 29 février 2024 *relatif au projet d'établissement ou de service des établissements et services sociaux et médico-sociaux*.

31. Article L. 331-8-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

qui s'explique certainement par le contexte socio-économique. Les décideurs politiques hésitent à s'emparer de cette question en raison des coûts induits par des politiques publiques adaptées. Cela peut entraîner un défaut de prise en charge adéquate des besoins de ces personnes malgré l'urgence sociale et démographique. Une loi sur le grand âge et l'autonomie demeure impérative au regard des évolutions démographiques prévisibles avec toujours plus de personnes centenaires.

1.2. Un cadre juridique supranational plus généraliste en renfort

20. Si la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) et les pactes internationaux qui en découlent s'appliquent à tous, sans condition d'âge, le premier cadre protecteur visant spécifiquement les personnes âgées a été posé au niveau de l'Union européenne, en 1989, avec l'élaboration de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Il a cependant fallu attendre l'adoption du Traité de Lisbonne (13 décembre 2007) pour disposer d'un instrument juridique contraignant : la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Son article 21 mentionne spécifiquement la protection contre les discriminations liées à l'âge et précise dans son article 25 que l'Union européenne : « *reconnaît et respecte le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle* ». Toutefois, de nombreux pays ne disposent pas de législation ni de politiques adéquates pour protéger les personnes âgées des discriminations, des abus ou des négligences.

21. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques droits humains (PIDCP) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) n'interdisent pas spécifiquement la discrimination fondée sur l'âge. Le PIDCP et le PIDESC, par exemple, prohibent la discrimination fondée sur « *la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les considérations politiques ou autres opinion, l'origine nationale ou sociale, fortune, naissance ou autre situation* ». L'absence de référence explicite à la discrimination fondée sur l'âge peut être perçue comme un manque de

reconnaissance des droits des personnes âgées. Seule la Convention sur les travailleurs migrants inclut explicitement « l'âge » parmi les motifs de discrimination interdits. En revanche, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRPD) ne prennent pas en compte les expériences uniques des femmes âgées et des personnes âgées handicapées, et ne sont donc pas en mesure d'offrir aux personnes vieillissantes une protection complète.

22. Par ailleurs, au niveau du Conseil de l'Europe, la Convention européenne des droits de l'homme garantit notamment le droit au respect de la vie privée et familiale, l'interdiction des discriminations et le respect de la propriété. La Charte sociale européenne révisée (CSE) affirme, quant à elle, le droit à la protection de la santé et à une protection sociale pour les personnes âgées, y compris celles vivant en établissement. L'article 30 de la CSE reconnaît spécifiquement un droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale via l'accès effectif à un logement, un emploi, à l'éducation et à la formation, à la culture, à l'assistance sociale et médicale.

23. Le cadre juridique a été renforcé par la ratification, en 2010, par l'Union européenne, de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CRPD) qui réaffirme l'universalité des droits humains en particulier le droit à la dignité, à l'autonomie, à la non-discrimination et plus largement d'un ensemble de droits civils, sociaux, politiques et économiques « *sans date de péremption* ».

24. Toutefois, les Nations Unies ont mis en place un groupe de travail relatif à l'effectivité des droits des personnes âgées, en 2010, qui ne cesse de constater, depuis sa création, que l'exercice effectif de ces droits diminue avec l'âge. Les études récentes révèlent que, outre le fait que les personnes âgées sont confrontées à des obstacles particuliers dans la réalisation de leurs droits, la permanence des stéréotypes et des préjugés contribue à leurs fragilités accrues, à leur stigmatisation

et à leur marginalisation³².

25. Plusieurs institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) ont plaidé lors de la quatorzième session de ce groupe de travail, le 24 mai 2024, pour la mise en place d'une Convention spécifique relative aux droits des personnes âgées après avoir dressé le constat d'un fossé entre les droits reconnus et leur effectivité de par le monde. Elles considèrent qu'il est effectivement impératif d'accroître la visibilité des violations des droits fondamentaux des personnes âgées grâce à la collecte de données sur ce sujet et de promouvoir et d'approfondir tant la sensibilisation à l'âgisme et à la discrimination intersectionnelle à l'encontre des personnes avançant en âge que l'intégration de leurs préoccupations dans divers secteurs, en favorisant un engagement actif avec les décideurs politiques et les organisations de la société civile. Disposer d'un nouvel instrument juridiquement contraignant spécifiquement dédié à la protection des droits des personnes âgées pourraient permettre de surveiller la situation des personnes âgées privées de liberté, y compris celles résidant en EHPAD dont on peut se poser la question s'il faut les inclure dans cette catégorie de population, et de mieux lutter contre la torture et les mauvais traitements.

26. Cette demande de création d'une Convention spécifique est ancienne et a notamment été soutenue par la France, via Michèle Delaunay, ministre déléguée chargée des personnes âgées, lors d'une conférence ministérielle de l'ONU les 19 et 20 septembre 2012. Dans

32. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)/Expert indépendant sur la jouissance de tous les droits de l'homme par les personnes âgées, [« About the Human Rights of Older Persons »](#), 2023, et OHCHR, « Normative Standards and Obligations under International Law in Relation to the Promotion and Protection of the Human Rights of Older Persons, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights », (22 January 2022) UN Doc A/HRC/49/70, para 4 ; OHCHR, [« Normative Standards in International Human Rights Law in Relation to Older Persons, Analytical Outcome Paper »](#) ; Voir également plusieurs travaux du Conseil de l'Union européenne : *Conclusion on human rights, Participation and Well-Being of Older Persons in the Era of Digitalisation* (9 octobre 2020), *Mainstreaming Ageing in Public Policies* (12 mars 2021), accessible ici : Voir également : *Managing demographic change in Europe* (Décembre 2023). L'effectivité des droits des personnes âgées est l'objectif 32 des priorités listées dans les conclusions du conseil à l'issue du forum des Nations Unies sur les droits humains (2024).

son avis de 2013³³, la CNCDH avait estimé qu'une telle Convention spécifique n'était pas pertinente dès lors qu'existent des instruments juridiques contraignants, évoqués ci-dessus, sur lesquels la Cour européenne des droits de l'homme peut s'appuyer en cas de saisine par tous les ressortissants européens ayant épuisé leurs recours devant les juridictions nationales dont ils dépendent. Les discussions au sein des conférences ministérielles de l'ONU ont mis en lumière la nécessité de garantir la dignité, l'autonomie et l'autodétermination des personnes âgées. Un consensus majoritaire s'est dégagé sur le fait que les instruments juridiques nationaux n'apportent pas une réponse suffisante aux problèmes rencontrés par les personnes âgées³⁴.

27. Les inégalités entre les pays européens demeurent cependant très importantes. Il ne relève pas des compétences de l'Union européenne d'harmoniser les normes nationales relatives aux personnes âgées. Toutefois, la mise en commun des travaux de comparaison entre les États pourrait permettre d'identifier les principales disparités et de proposer des solutions communes adaptées. Une Convention internationale pourrait fournir ainsi un cadre commun nécessaire à l'alignement de politiques aujourd'hui très diverses.

1.3. Une effectivité limitée

28. En 2013, dans sa recommandation n°11, La CNCDH insistait sur une meilleure information sur les droits dont peuvent bénéficier les personnes âgées et leurs familles ainsi qu'une meilleure diffusion de ceux-ci. Elle recommandait également de promouvoir davantage le droit de recours contre les décisions dont font l'objet les personnes avançant en âge. Le fait que ces dernières ne sont pas assez informées sur leurs droits est une problématique toujours actuelle. Un rapport du Défenseur des droits, de 2021, fait notamment état du faible contentieux relatif aux discriminations, qui s'explique en partie par

33. CNCDH, *Avis sur l'effectivité des droits des personnes âgées*, Assemblée plénière du 31 juillet 2013, JORF n°0176 du 31 juillet 2013.

34. Sur ce sujet voir : www.humanrights.ch/fr/pfi/fondamentaux/sources-juridiques/onu/en-cours/droits-humains-agisme-convention-onu.

une méconnaissance des recours existants³⁵. De même, la publication par le Défenseur des droits du 17^e baromètre sur la perception des discriminations dans l'emploi³⁶, le 4 décembre 2024, confirme la permanence des discriminations des séniors du fait de stéréotypes liés à l'âge. Le Défenseur des droits précise que « les personnes victimes de discrimination sont encore nombreuses à ne pas le signaler et, lorsqu'elles le font, elles se tournent davantage vers leur environnement proche que vers les voies de recours existantes », 43 % des répondants considérant qu'un tel signalement n'aurait rien changé³⁷.

29. La CNCDH avait formulé un constat similaire dans son avis de 2013 sur l'effectivité des droits des personnes âgées, dans celui de 2018 sur les maltraitements dans le système de santé³⁸ et dans un avis récent sur l'accès aux droits et les non recours³⁹, en particulier en matière d'accès aux soins et de prise en charge de la dépendance dans les établissements spécialisés. Ainsi, au cours de cette dernière décennie, elle n'a jamais cessé d'alerter les pouvoirs publics sur les maltraitements structurels que produit un système de santé exsangue⁴⁰, et plus particulièrement dans les structures médico-sociales accueillant des personnes dépendantes ou en perte d'autonomie.

30. Lors de la crise sanitaire, la société civile, la CNCDH et diverses institutions publiques ont sonné l'alerte notamment auprès des médias, ce qui, a entraîné la mise à l'agenda politique de la question

35. [Difficultés d'accès aux droits et discriminations liées à l'âge avancé : une étude auprès des personnes âgées de 65 ans ou plus vivant à domicile](#).

36. Ainsi, dans l'emploi, 42 % des répondants à l'Eurobaromètre 2015 sur la discrimination considéraient déjà que les discriminations liées à l'âge, et concernant les plus de 55 ans, étaient largement ou relativement répandues dans l'Union européenne (*Commission européenne (2015), Discrimination au sein de l'UE en 2015, Eurobaromètre spécial 437, p. 16, 70 et 71*). Dans l'enquête 2023, l'âge demeure le premier critère de discrimination pour l'accès à l'emploi dans l'UE (<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2972>) et plus particulièrement en France (voir France/Commission européenne (2023), *La Discrimination dans l'UE, Eurobaromètre spécial 535, p. 4*).

37. Défenseur des droits, Organisation internationale du travail, *17^e baromètre sur la perception des discriminations dans l'emploi*, 4 décembre 2024, p. 5.

38. CNCDH, Avis « Agir contre les maltraitements dans le système de santé : une nécessité pour respecter les droits fondamentaux », adopté par l'assemblée plénière du 22 mai 2018, [JORF n°0126 du 3 juin 2018 texte n° 62](#)

39. CNCDH, [Avis sur l'accès aux droits et les non recours](#), Assemblée plénière du 24 mars 2022, [JORF n°0079 du 3 avril 2022, texte n°72](#).

40. *Supra*, note 33.

du vieillissement par les parlementaires entre 2020 et 2023. Le Conseil national consultatif d'éthique (CCNE) ainsi que le Défenseur des droits ont alerté sur la nécessaire préservation des droits fondamentaux des personnes âgées et en particulier la liberté d'aller et venir et le droit de recevoir des visites⁴¹. Dans le même temps, le gouvernement a demandé un rapport au Haut Conseil de santé publique (HCSP), en novembre 2022, afin d'améliorer les connaissances scientifiques pour prévenir et traiter les maltraitements envers les personnes vivant en institution. Il avait pourtant lancé auparavant un plan d'action national (2017-2020) visant à renforcer les signalements, la formation des professionnels et l'accompagnement des victimes⁴².

31. De mars à juillet 2023 se sont également tenus les États généraux des maltraitements⁴³ dirigés par la Commission nationale pour la lutte contre la maltraitance et la promotion de la bientraitance. En parallèle, deux rapports commandés par le gouvernement sont venus compléter l'état des lieux : un rapport de mission confiée à Anne Caron Déglise sur la protection juridique des majeurs, publié en juillet 2023⁴⁴, et un rapport de mission confiée à Laurent Frémont sur le droit de visite en EHPAD, publié en novembre 2023⁴⁵. Il y a donc eu une véritable prise de conscience politique du problème des violences portées à l'encontre des plus vulnérables et une volonté politique d'y mettre fin.

32. Toutefois, le manque de moyens et de formations et les discriminations susceptibles de causer des maltraitements demeurent dans tous les pans de la société. L'accès aux biens et aux services demeure restreint pour les personnes âgées notamment en matière d'emprunts bancaires, de contrats d'assurance et de mutuelle, de

41. Conseil national consultatif d'éthique, *Le renforcement des mesures de protection dans les Ehpad et les unités de soins de longue durée (USLD)*, 1^{er} avril 2020 ; Défenseur des droits, *rapport – Les droits fondamentaux des personnes hébergées en Ehpad*, mai 2021.

42. <https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/01/5%C3%A8me-plan-de-mobilisation-et-de-lutte-contre-toutes-les-violences-faites-aux-femmes-2017-2019-1.pdf>.

43. Voir https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2023-10/Rapport-Etats-generaux-des-maltraitements_oct2023.pdf Notons, par ailleurs, qu'en 2021 s'étaient également tenus les États généraux de l'enfance en danger.

44. http://www.creaihdf.fr/sites/www.creainpdc.fr/files/rapport_anne_caron-deglise_pjm.pdf.

45. <https://solidarites.gouv.fr/remise-du-rapport-sur-le-droit-de-visite-en-ehpad-de-laurent-fremont>.

locations de biens (immobilier, véhicules, etc.). L'accès aux soins de santé gratuits ou abordables est de plus en plus inefficace en raison des difficultés financières des régimes de Sécurité sociale qui amènent les pouvoirs publics à dérembourser tout ou partie de toujours plus de prestations et de médicaments. Cela contribue à accroître davantage la précarité financière des personnes âgées, aux retraites faibles, qui ont un besoin régulier, souvent vital, de soins et de médicaments. Par ailleurs, la France demeure confrontée à de fortes inégalités sociales et territoriales. L'égal accès des personnes vieillissantes aux structures hospitalières, même aux urgences, n'est plus effectif du fait notamment de la fermeture de lits y compris après la crise sanitaire et ce malgré la multiplication de plans nationaux : Plan Canicule, Plan Alzheimer et maladies neurodégénératives, Plans pluriannuels de développement de soins palliatifs...

33. Malgré un cadre juridique renforcé depuis 2013, la CNCDH observe la persistance de pratiques discriminatoires à l'égard des personnes âgées. Ces discriminations, bien que proscrites, s'accroissent avec la digitalisation accélérée tant des institutions que des interactions quotidiennes.

2. Les personnes âgées encore fortement discriminées au quotidien

2.1. Une société âgiste où les stéréotypes liés à l'âge se renforcent et génèrent de la discrimination

34. Pendant la crise sanitaire de la Covid 19, des obstacles spécifiques, tels que des refus de prise en charge, des délais d'attente plus longs en particulier pour accéder à des traitements ou examens, car jugés « non prioritaires », ont pu avoir des conséquences graves sur la santé des personnes âgées : retards de diagnostic, aggravation de pathologies du fait de reports d'opérations, etc. De nombreux exemples de personnes âgées ont été traitées comme incapables ou moins aptes à prendre des décisions concernant leur propre vie, uniquement en raison d'hypothèses basées sur leur âge avancé. Ainsi, les personnes avançant en âge font face à des discriminations non seulement liées à leur âge mais aussi potentiellement à leur état de santé ou à leur perte d'autonomie. Les discriminations liées à l'âge s'ajoutent à d'autres formes de discriminations alors même que les contacts intergénérationnels sont de plus en plus rares.

35. Les générations perçues comme âgées sont demandeuses de contact avec les plus jeunes mais les occasions et les lieux manquent aussi du fait de la digitalisation de notre société. La CNCDH constate une fracture numérique générationnelle qui renforce l'isolement des personnes avançant en âge. Avec la digitalisation, exercer ses droits devient de plus en plus malaisé en particulier du fait des problèmes de couverture des territoires et du manque d'équipement. Il y a un impensé des pouvoirs publics lié au préjugé que les générations plus jeunes sont toutes à l'aise avec l'outil numérique. Or, outre les problématiques de l'illettrisme, de l'illectronisme ou encore de la faible ou de l'absence de maîtrise de la langue en particulier par des populations migrantes, qui sont de futurs séniors, les générations les plus jeunes des séniors

ou les futurs séniors ne seront pas nécessairement plus à l'aise avec le numérique.

36. Les stéréotypes liés à l'âge se retrouvent également dans les débats redondants sur la validité à vie du permis de conduire tandis que le partage de l'espace public demeure un enjeu actuel notamment en ce qui concerne les besoins de mobilité et le respect de la civilité envers les personnes avançant en âge.

37. L'âgisme est une discrimination ainsi perçue comme acceptable car, dans la hiérarchie des discriminations celles liées à l'âge sont perçues comme moins « graves » que le racisme par exemple. Il apparaît donc nécessaire de réfléchir à l'accès aux droits dès l'enfance afin que tous conscientisent que notre contrat social repose non seulement sur le droit plutôt que la violence mais aussi sur la solidarité et une nécessaire mixité intergénérationnelle. La CNCDH invite à sortir d'une vision très dogmatique pour une approche pragmatique du vivre ensemble en ayant une réflexion sur ce que revêt la mixité des âges et en identifiant les fragilités communes sur lesquelles agir. Ce changement de paradigme est urgent d'autant que nous sommes en mesure d'anticiper l'augmentation de l'âgisme et des conflits intergénérationnels au regard des évolutions démographiques prévisibles en France et dans le monde.

2.2. Un âgisme peu conscientisé par les personnes non concernées

38. Le respect des droits fondamentaux implique notamment de lutter contre les discriminations liées à l'âge⁴⁶ à condition qu'elles soient identifiées et conscientisées. Pourtant, l'âgisme est un phénomène social omniprésent souvent méconnu et donc ignoré par ceux qui

46. CNCDH, *Avis relatif aux actions en faveur de la protection et de la promotion des droits de l'homme pour les personnes handicapées*, Assemblée plénière du 18 septembre 2003 ; CNCDH, *Avis sur l'effectivité des droits des personnes âgées*, Assemblée plénière du 27 juin 2013 ; CNCDH, *Avis sur le consentement des personnes vulnérables*, Assemblée plénière du 16 avril 2015 ; CNCDH, *Agir contre les maltraitances dans le système de santé : une nécessité pour respecter les droits fondamentaux*, Assemblée plénière du 22 mai 2018.

n'en sont pas directement affectés et qui détiennent l'autorité sur l'organisation de la vie de la cité.

39. Le manque de sensibilisation aux discriminations liées à l'âge résulte de leur banalisation dans les normes sociales, où elles sont souvent acceptées et intégrées. Le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et le Défenseur des droits ont constaté que cela touche particulièrement les femmes et se manifeste par des stéréotypes spécifiques notamment dans le monde du travail⁴⁷.

40. Le vieillissement est effectivement souvent associé à la survenue d'une forme de vulnérabilité ou de fragilité physique et/ou cognitive⁴⁸. L'intériorisation des stéréotypes liés à l'âge peut expliquer que la vieillesse soit perçue comme « un risque » pour les recruteurs et une menace de se retrouver dans une catégorie stigmatisée, pour les personnes en recherche d'emploi. En effet, il y a une intériorisation des représentations qui relèguent les personnes âgées au bénévolat et à l'aide familiale. Cela soulève la question de la reconnaissance du travail non-rémunéré des personnes âgées et plus généralement des femmes, en particulier lorsqu'elles se trouvent être des aidantes familiales. Cette forme de dévalorisation du travail admet implicitement que les compétences des séniors ne sont plus jugées dignes d'être rémunérées. Cela entérine dans les esprits que leur travail n'ayant plus de valeur marchande, ils deviennent un coût qu'un supposé amoindrissement de la productivité ne justifie plus de payer.

41. Cela s'accompagne d'un manque de reconnaissance sociale et institutionnelle de ce que les personnes avançant en âge apportent économiquement et socialement à la société. La CNCDH recommande un débat national sur les modalités d'une meilleure reconnaissance du travail non rémunéré. La mesure de son impact économique au produit intérieur brut de la France devrait également permettre une

⁴⁷ Défenseur des droits, Organisation Internationale du Travail, *17^e baromètre sur la perception des discriminations dans l'emploi*, 04 décembre 2024, p 15. Voir également sur ce sujet : Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, *Les femmes seniors dans l'emploi : état des lieux*, 2019.

⁴⁸ CNCDH, [Les politiques publiques du handicap](#), La Documentation française, novembre 2023, p. 191.

prise de conscience de l'apport des personnes âgées à la société. La CNCDH considère par ailleurs que la reconnaissance légale du statut d'aidant familial doit contribuer à sensibiliser la population à la valeur de la contribution des personnes âgées et des aidants dans une perspective d'équité intergénérationnelle. Reconnaître et valoriser ces contributions invisibles sont essentiels pour construire une société plus juste et inclusive, qui s'appuie sur la valeur de chacun, quel que soit son âge ou son statut professionnel.

42. Il s'agirait ainsi de lutter contre le préjugé de l'incapacité liée à l'âge que banalise en particulier l'administration. Les formulaires administratifs tels qu'ils sont pensés et conçus aujourd'hui sont le reflet d'une forme d'âgisme institutionnel puisqu'il y a une tendance à catégoriser les personnes âgées de manière homogène, tendance renforcée par les procédures administratives digitales. Ces formulaires, où la dernière proposition d'âge est la case des « 60 ans et plus », ne prennent effectivement pas en compte la diversité des situations individuelles ni les transitions progressives multiples vers la retraite en fonction des projets de vie des personnes. Elles entérinent qu'après 60/65 ans toute personne n'est plus en capacité d'apporter la même contribution alors même qu'un grand nombre de personnes âgées vont demeurer actives très longtemps soit dans leur emploi soit dans un travail non rémunéré ou comme contributeur de « *l'économie des seniors* »⁴⁹.

43. Il est important de prendre en compte la possibilité d'une vie active et le droit à une pleine citoyenneté des personnes avançant en âge. Elles sont effectivement encore trop souvent perçues comme étant uniquement des personnes fragiles dont il faudrait prendre soin.

49. Traduit de l'anglais « silver economy » qui se réfère aux marchés, aux activités et aux enjeux économiques relatifs aux personnes âgées de plus de 60 ans.

2.3. Les personnes âgées victimes de différentes formes de maltraitance qui peinent à faire valoir leurs droits

44. L'OMS définit la maltraitance comme « un acte unique ou répété, ou en l'absence d'intervention appropriée, dans le cadre d'une relation censée être une relation de confiance, qui entraîne des blessures ou une détresse morale pour la personne âgée qui en est victime »⁵⁰. Dans le même temps, le Conseil de l'Europe a précisé le champ couvert par la notion de maltraitance comme « *Tout acte ou omission commis par une personne ou un groupe, qui a pour effet de porter gravement atteinte, que ce soit de manière volontaire ou involontaire, aux droits fondamentaux, aux libertés civiles, à l'intégrité corporelle, à la dignité ou au bien-être général d'une personne vulnérable, y compris les relations sexuelles ou les opérations financières auxquelles elle ne consent ou ne peut consentir valablement, ou qui visent délibérément à l'exploiter* »⁵¹. Le Conseil de l'Europe distingue la violence physique (dont l'enfermement) des abus et exploitations sexuels, des menaces et des préjudices psychologiques, des interventions portant atteinte à l'intégrité de la personne, des abus financiers, des fraudes et des vols, des négligences, des abandons et des privations (dont le manque de soins). Plus récemment, la conférence de consensus de la Commission Bientraitance-Maltraitance du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) a proposé une définition de la maltraitance, désormais inscrite dans l'article L. 119-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) depuis la loi n° 2022-140 du 7 février 2022, qui établit que : « *La maltraitance au sens du présent code vise toute personne en situation de vulnérabilité lorsqu'un geste, une parole, une action ou un défaut d'action compromet ou porte atteinte à son développement, à ses droits, à ses besoins fondamentaux ou à sa santé et que cette atteinte intervient dans une relation de confiance, de dépendance, de soin ou d'accompagnement. Les situations de maltraitance peuvent être ponctuelles ou durables, intentionnelles ou non. Leur origine peut être individuelle, collective ou institutionnelle. Les violences et les*

50. <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/abuse-of-older-people>.

51. Hilary Brown (dir.), [La protection des adultes et enfants handicapés contre les abus](#), mars 2003, p. 67.

négligences peuvent revêtir des formes multiples et associées au sein de ces situations ».

45. Les personnes hébergées dans les structures sanitaires et médico-sociales sont particulièrement exposées aux maltraitements financiers que la tendance à la financiarisation du secteur de l'aide à la personne tend à banaliser et donc à légaliser dans une relative indifférence. Les clauses contractuelles abusives, l'absence d'harmonisation des facturations journalières, telles que les facturations au mois sans pro-rata lorsqu'une personne quitte son logement au cours du mois, sont autant de formes de maltraitance financière, déjà documentées, susceptibles d'augmenter en cas de financiarisation non régulée du secteur. Les maltraitements financiers envers les personnes âgées demeurent une forme de violence peu appréhendée par les pouvoirs publics malgré un rapport de 2017 du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge⁵² et de nombreuses études menées par la Fédération Internationale des Associations des Personnes Agées (FIAPA) sur le sujet depuis les années 2000⁵³.

46. Dans les structures d'accueil relevant du public, la CNCDH constate davantage de la négligence et des actes et des soins non adaptés que de la maltraitance en conséquence de procédures peu ou prou adaptées aux besoins spécifiques des personnes.

47. Dans son avis de 2013, la CNCDH s'inquiétait déjà des dérives sectaires et des mécanismes d'emprises constatés parfois dans certains établissements sociaux et médico-sociaux. Ainsi, en 2019, la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) a établi un guide pour lutter contre les dérives sectaires en EHPAD⁵⁴ montrant de fait la permanence du risque depuis 2013. En 2021, la Miviludes a reçu 4 020 saisines (+86 % par rapport à 2015),

52. KOSKAS (A.) dir., [Rapport de mission – Les maltraitements financiers à l'égard des personnes âgées. Un fléau silencieux](#), Paris, 2017.

53. Voir notamment FIAPA, *Résultats de l'enquête DAPHNE sur les maltraitements financiers envers les personnes âgées en France*. *Le Figaro*. 2008 ; Voir également : KOSKAS (A.), DESJARDIN (V.) et MEDIONI(J-P.), [La maltraitance financière à l'égard des personnes âgées dans les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux](#), Rapport au Médiateur de la République, février. 2011.

54. [Un guide pour prévenir les dérives sectaires en EHPAD - Santé Mentale](#).

dont un quart environ concernait la santé⁵⁵. Une loi a par ailleurs été promulguée en 2024 sur la lutte contre les dérives sectaires⁵⁶ où l'âge comme facteur de vulnérabilité est explicitement mentionné à l'article 223-15-3-I alinéa 2 : « 2° Lorsqu'ils ont été commis sur une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de leur auteur [...] ».

48. La CNCDH salue cette prise de conscience des pouvoirs publics, et la vigilance en la matière de la Miviludes, dans un contexte où la commission relève la multiplication des pratiques et produits commerciaux dit « thérapeutiques » censés apporter du bien-être et garantissant le « bien vieillir ». Le HCFEA précise que « *parmi ces nouveaux risques, la représentante du Conseil national de l'Ordre des pharmaciens a insisté sur l'émergence de situations d'emprises mentales, potentiellement sectaires, du fait d'individus incitant des personnes âgées à investir dans des pratiques et/ou produits supposément bons ou miraculeux pour leur santé mais s'avérant être au mieux inefficaces, au pire néfastes pour l'organisme et pour leur budget* ».

49. Or, les discriminations liées à l'âge, sources d'isolement, de sentiment de solitude et de mal-être peuvent conduire des personnes fragiles, âgées ou non, à se tourner vers des produits miracles et/ou des pseudo-thérapeutes dont les compétences ne sont pas toujours vérifiées ou vérifiables. La CNCDH invite les pouvoirs publics à mesurer l'état de la santé mentale des personnes âgées et à prendre en compte l'impact néfaste de l'âgisme et du sentiment de relégation sur cette santé mentale. Une mauvaise santé mentale est un facteur de risque pour une personne âgée d'être maltraitée et exploitée.

50. La CNCDH constate que les traités existants ne prévoient pas d'obligations positives spécifiques pour les États de lutter contre la discrimination liée à l'âge ou les stéréotypes négatifs sur les personnes âgées pouvant être à l'origine de discrimination, d'abus ou de négligence. Les États ne sont pas non plus tenus d'évaluer la politique et

55. [Loi du 10 mai 2024 renforcer la lutte contre les dérives sectaires | vie-publique.fr](#).

56. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049523123>

la législation existantes pour déterminer si elles sont discriminatoires.

3. Un investissement inadapté des pouvoirs publics pour la mise en œuvre des droits des personnes avançant en âge

3.1. Les personnes vieillissantes sont globalement exclues de l'élaboration des politiques publiques les concernant et de la participation à la vie citoyenne.

51. La CNCDH appelait déjà en 2013 les pouvoirs publics à associer les personnes concernées pour concevoir une vision et une stratégie à long terme visant à répondre non seulement aux besoins spécifiques des personnes mais également à réduire la pression tant sur le système de protection sociale que sur le système de santé. Une meilleure représentation des personnes âgées à tous les échelons de la vie citoyenne, afin de participer à l'élaboration des décisions, demeure toujours nécessaire.

52. La représentation des aînés demeure faible au niveau communal : s'il existe de plus en plus de Conseils municipaux des enfants dans les communes, les conseils des aînés sont encore peu répandus. En revanche, au niveau départemental, les Conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA), créés le 28 décembre 2015⁵⁷ peuvent constituer un levier essentiel à une meilleure structuration de la représentation des personnes vieillissantes malgré une inégale répartition territoriale de leurs ressources. Les CDCA sont des instances consultatives sur des sujets relatifs aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap via la présence de plusieurs collèges dont des collèges de personnes concernées afin de prévenir la

57 [Décret n° 2016-1206 du 7 septembre 2016 relatif au conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie.](#)

perte d'autonomie et fournir des accompagnements médico-sociaux et autres⁵⁸.

53. De plus, il serait utile d'expérimenter la généralisation de l'initiative francilienne qui dispose depuis 2007 d'un comité régional des retraités et personnes âgées (CORERPA). Celui-ci est chargé de coordonner les actions dédiées à ces personnes en réunissant notamment les CDCA pour mutualiser les retours d'expérience et coordonner des actions dans des domaines de compétence des régions tels que les transports, le logement et la santé.

54. Chaque citoyen majeur doit pouvoir effectivement exercer sa citoyenneté quel que soit son âge. Au-delà des échéances électorales régulières, la demande toujours plus forte d'une citoyenneté plus participative, sans remettre en cause le principe de la représentativité, doit aboutir à mettre en place des mécanismes de consultation des personnes de tout âge à tous les niveaux de prise de décision afin de valoriser non seulement l'expérience mais la possibilité de contribuer à la société. Même s'il demeure des lacunes en la matière⁵⁹, la CNCDH salue toutefois les pratiques visant à favoriser l'exercice du droit de vote des personnes vieillissantes, y compris celles sous tutelle ou curatelle. Bien qu'il n'y ait pas d'obligation légale, certains établissements mettent en place des mesures pour faciliter le vote : tels des services de transports ainsi que des accompagnants à la disposition des résidents⁶⁰.

55. La CNCDH constate en revanche un défaut d'instance représentative des personnes âgées susceptibles d'être consultée par le législateur⁶¹ au niveau national. Si le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HFCEA) guide la décision politique, il n'existe pas

58. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074069/LEGISCTA000031722006/
59. Desjeux, Cyril, et al. « La citoyenneté empêchée ! Freins et leviers au droit de vote face au vieillissement et au handicap : regards croisés et perspectives pour la recherche. » *Aequitas*, volume 29, numéro 2, novembre 2023, p. 31-58. [La citoyenneté empêchée ! Freins et leviers au dr... - Aequitas - Érudit.](#)

60. Voir : [Aider les personnes âgées à voter | Cap Retraite.](#)

61. En revanche, les personnes âgées de 60 à 70 ans sont assez nombreuses à l'Assemblée nationale et surreprésentées au Sénat. Pour la liste des députés par tranche d'âge, voir ici : <https://www2.assemblee-nationale.fr/deputes/liste/ages> et à ce lien pour le Sénat (voir p.4) : https://www.senat.fr/fileadmin/Senateurs/Elections/2023/Statistiques_definitives_resultats_Senatoriales_2023.pdf.

l'équivalent du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), faute d'organisation suffisante des associations les plus représentatives⁶², en vue notamment d'estimer l'impact des politiques publiques sur l'effectivité des droits des personnes âgées et leur qualité de vie du point de vue des personnes concernées. De fait, la représentation des personnes âgées est également moins organisée que celle des personnes handicapées à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, malgré un collège censé représenter les personnes âgées au niveau de la gouvernance⁶³. Elles sont donc moins directement impliquées dans les décisions qui les concernent, nuisant ainsi à l'efficacité des politiques publiques au sein de la cinquième branche de la sécurité sociale.

3.2. L'offre de logements ne correspond ni aux besoins ni aux souhaits des personnes avançant en âge

56. Il demeure nécessaire d'associer les personnes concernées à l'élaboration des politiques publiques en particulier en matière d'adaptation des logements, thème sur lequel la CNCDH a rendu un avis très détaillé en 2024⁶⁴. Les habitats à loyers modérés ne sont que trop rarement pensés en fonction des besoins des personnes âgées ou handicapées. À cela s'ajoutent des ascenseurs inutilisables, par défaut d'entretien ou en raison de dégradations, qui peuvent contraindre les personnes à demeurer dans leur domicile, portant ainsi atteinte non seulement à leur dignité mais également à leur droit fondamental de se déplacer librement.

57. La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018, dite loi ELAN, a contribué

62. Des organisations existent cependant au niveau européen comme *Age Platform Europe* et *Europe-age*, et au niveau international comme le réseau *Global alliance for the rights of older people*, auxquels participent des associations françaises représentant les personnes âgées, telle *Old'Up*.

63. Dans la composition du collège, il n'y a pratiquement pas d'associations représentatives des personnes elles-mêmes, il s'agit, pour l'essentiel, d'associations des professionnels de l'aide à la personne : <https://www.cnsa.fr/annuaire/le-conseil-de-la-cnsa>.

64. CNCDH, *Avis « Rendre effectif le droit au logement pour tous »*, Assemblée plénière du 28 mars 2024, JORF n°0082 du 7 avril 2024.

à renforcer la pénurie de logements adaptés dans un contexte de pénurie globale de logements en France et plus particulièrement de logements sociaux bien qu'elle ait pourtant introduit plusieurs mesures concernant le logement des personnes avançant en âge : initiatives de cohabitation intergénérationnelle solidaire ou encore habitat inclusif, résidences partagées, etc⁶⁵.

58. De plus, les personnes âgées, ayant plus difficilement accès au crédit, ne pouvant présenter de garant et de fiches de paies, ne sont pas en mesure de présenter des dossiers solides et rassurants aux propriétaires des biens. Elles peuvent ainsi être contraintes à résider dans des habitats dégradés voire dangereux faute de disponibilités dans le parc locatif social.

59. La CNCDH recommande la poursuite de la réflexion sur l'offre d'habitat adapté incluant des programmes de conception, de construction, de transformation et de réhabilitation d'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale. La CNCDH rappelle que la Recommandation 19 du plan d'action international de Vienne sur le vieillissement, établie en 1982, reprise par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CODESC) dans ses observations relatives au Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) établie depuis plus de 40 ans des obligations positives pour les États, comme celle de mettre en œuvre « *la restauration, l'aménagement et l'amélioration des logements et leur adaptation aux capacités d'accès et d'usage des personnes âgées* »⁶⁶.

60. La même préoccupation d'adaptation du lieu de vie, pour répondre aux besoins et aux attentes des personnes, doit être présente et se poursuivre dans les formes collectives d'accueil. Au cours des dix dernières années, les alternatives aux placements en EHPAD ont bien

65. Par ailleurs le logement social est de plus en plus synonyme de logement pour les personnes pauvres ou « différentes ». Les habitants de ces logements se considèrent eux-mêmes parfois comme « des indésirables (ailleurs) ».

66. Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CODESC), « Droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées », *Observation générale n°6*, 1995, para. 33 ; [Recommandation 19 du plan d'action international de Vienne sur le vieillissement \(1982\)](#).

été encouragées et développées en France⁶⁷, en réponse à la volonté croissante des personnes âgées de rester à domicile ou dans un environnement moins institutionnel. Une réforme des services d'aide et d'accompagnement à domicile, se mettant en place progressivement jusqu'en 2025, prévoit notamment la création des services autonomie à domicile (SAD) et des plateformes intégrées⁶⁸.

61. Le soutien financier et politique aux initiatives d'habitats participatifs⁶⁹, au niveau des collectivités, est crucial car le montage juridique et financier est parfois compliqué au regard de la diversité des parcours des résidents et de la recherche d'une mixité sociale associant des résidents pouvant bénéficier d'aides sociales et d'autres n'en ayant pas le droit. Les profils peuvent effectivement être très variés et le caractère locatif social de ces logements impose un loyer équilibré pour constituer une alternative aux résidences séniors souvent très chères.

62. À l'inadaptation des logements s'ajoute l'inaccessibilité de leur environnement notamment en matière de transport et d'accès aux commerces de proximité et aux services publics. Il est donc crucial de repenser nos mobilités en tenant compte de l'usage et de la sécurité de tous, quel que soit l'âge, dans les espaces publics communs. La mobilité personnelle pouvant se réduire avec l'âge, nombre de personnes avançant en âge ont peur de se rendre dans ces espaces publics qu'elles doivent partager avec les trottinettes électriques, les vélos, etc. De plus, en milieu rural comme en milieu urbain, les difficultés de déplacement nuisent à la participation effective et active des personnes âgées à la vie de la cité.

63. Ainsi, repenser l'offre de logement doit s'inscrire plus largement dans l'application effective du concept d'accessibilité universelle, bien

67. Développement de l'habitat inclusif, essor des résidences autonomie et résidences seniors, promotion de la colocation plus que de l'accueil familial...

68. Voir le Décret n° 2023-608 du 13 juillet 2023 *relatif aux services autonomie à domicile mentionnés à l'article L. 313-1-3 du code de l'action sociale et des familles et aux services d'aide et d'accompagnement à domicile relevant des 1° et 16° du I de l'article L. 312-1 du même code* : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047837913> mais également <https://www.pour-les-personnes-agees.gouv.fr/actualites/creation-des-services-autonomie-a-domicile-pour-simplifier-vos-demarches>.

69. Voir notamment sur le sujet le travail de l'association Les pôtés âgé.e.s de Rosa Bonheur : <https://www.potes-age-es-rosabonheur.com/>.

au-delà des initiatives incomplètes en la matière proposées à l'égard des personnes en situation de handicap. La CNCNDH appelle les pouvoirs publics à se saisir enfin pleinement de la question de l'offre de logement et de leur accessibilité dans la perspective des besoins actuels et futurs d'une population vieillissante. Il est effectivement impératif de mobiliser une pluralité d'acteurs pour parvenir à mettre à disposition du foncier, y compris en locatif social, pour séniors sur l'ensemble du territoire.

3.3. Le manque d'information nuit à l'effectivité des droits

64. La CNCNDH continue à insister sur l'intérêt et la nécessité de faire prévaloir des politiques et des moyens d'accompagnement des personnes vieillissantes dans leur parcours de vie. Or, le débat public se centre majoritairement sur le thème de la dépendance au dépend de celui de l'accompagnement à la préservation de l'autonomie. Celui-ci implique d'une part d'informer les personnes sur leurs droits et sur les dispositifs proposés et, d'autre part, de soutenir effectivement leurs capacités en coordonnant les propositions d'aides en proximité en fonction d'une évaluation adaptée de leurs besoins et de leurs demandes.

65. Des associations sont particulièrement actives et développent de nombreuses initiatives pour informer les personnes âgées sur leurs droits et sur les dispositifs mis en place pour répondre spécifiquement à leurs besoins. Par exemple, les bénévoles de l'association Les Petits Frères des Pauvres abordent notamment ensemble les risques de maltraitance financière (démarchages abusifs ou frauduleux, arnaques ou escroqueries, entrées forcées au domicile, etc.), lors de temps de rassemblements conviviaux. Ces temps d'échanges permettent ensuite la diffusion de bonnes pratiques auprès des personnes accompagnées.

66. Toutefois, les associations ne peuvent se substituer à l'État et informer l'ensemble des personnes concernées. C'est notamment de plus en plus vrai en matière d'information des personnes concernées dans le contexte de la dématérialisation des services publics. C'est

pourquoi le déploiement en cours des maisons France Services est à poursuivre afin de mailler au mieux l'ensemble du territoire.

67. La mission d'accompagnement est majoritairement exercée par les personnes aidantes sans tenir compte suffisamment du fait qu'elles peuvent être elles-mêmes en difficultés pour accéder à l'information, se l'approprier puis la transmettre sans erreur. Cela fait peser une charge mentale sur des personnes qui peuvent être, elle-même, âgées et désireuses de plus de soutien.

68. On constate toutefois une prise de conscience des pouvoirs publics sur les difficultés rencontrées par les aidants qui s'est traduite par des évolutions depuis 2013. En matière de droit des aidants, la loi de 2015⁷⁰ a créé un statut de « *proche aidant* » et celle de 2020 un « *droit au répit* »⁷¹ et enfin l'instauration d'une allocation journalière du proche aidant (AJPA) avec une prise en compte des périodes d'aide dans le calcul des droits à la retraite.

3.4. La présomption d'incapacité entraîne des atteintes aux droits

69. Pendant la crise sanitaire, il y a eu une percussio n entre la volonté de protéger les personnes et de faire primer la sécurité sanitaire individuelle et collective. Le droit d'aller et venir, de recevoir des gens et le droit à la vie affective et sexuelle en EHPAD, etc., ont été peu ou prou respectés et demeurent très mal mis en œuvre. Le curseur avait alors été mis trop haut dans l'élimination de tout risque, de la préservation de l'intégrité physique, au prix des libertés fondamentales. La CNCDH l'explique par le fait que le code pénal fait porter une responsabilité particulièrement lourde aux directeurs d'établissements d'accueil dans une société contentieuse. L'expérience négative de la crise sanitaire, où la volonté de protéger les personnes a porté atteinte à certains de leurs droits fondamentaux, invite le législateur à mieux articuler l'article 121-3 du code pénal⁷² avec le code de l'action sociale et des familles (CASF) en

70. [Les droits des aidants](#).

71. [Quels sont les droits et les aides destinés aux aidants familiaux?](#)

72. Disponible ici : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006417207/2000-04-13#:~:text=Il%20n'y%20a%20point,de%20la%20personne%20d'autrui.

y faisant explicitement référence à la notion de « *risque raisonnable* ».

70. Il y a eu une dynamique positive engagée par la loi ASV de 2015, certaines dispositions de la loi de 2019 et de l'ordonnance de 2020 précitées⁷³ ainsi que par la loi du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie qui visent une approche plus respectueuse de l'autonomie de la personne âgée⁷⁴.

71. D'après une étude de la Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques (DREES), menée en 2018 et publiée en 2022, sur l'accompagnement des adultes en situation de handicap par des établissements et structures dédiées : « *Les majeurs protégés sont plus âgés que les autres adultes accompagnés : 12 % des majeurs protégés ont plus de 60 ans, soit le double par rapport aux adultes handicapés sans protection* »⁷⁵. On estime qu'en 2040, il y aura près de 2 millions de mesures de protection, soit le double par rapport à aujourd'hui, à cause du vieillissement de la population⁷⁷.

72. La question des représentations liées à l'âge est essentielle : il demeure important de changer collectivement les regards et les discours qui réduisent encore le vieillissement à ses dimensions pathologiques. S'il est normal de vouloir assurer la protection des personnes vulnérables, quel que soit l'âge, ces mesures de protection ne doivent pas pour autant entraver les droits fondamentaux des personnes, y compris celui de prendre des risques physiques que peut

73. *Supra*, p. 4, §11.

74. Loi n°2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT00000430707/> et loi n°2024-317 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie, accessible ici : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049385823>.

75. Selon l'article 425 du code civil, une mesure de protection juridique est possible pour « *toute personne dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération, médicalement constatée, soit de ses facultés mentales, soit de ses facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de sa volonté* ». Plusieurs régimes de protection juridique sont prévus par le Code civil pour les personnes majeures (articles 425 à 494-12).

76. Disponible ici : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications/etudes-et-resultats/deux-tiers-des-adultes-handicapes-accompagnes-par-des-structures>.

77. D'après le Ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles : <https://solidarites.gouv.fr/mandataire-judiciaire-protection-des-majeurs-mjpm>.

constituer le simple fait de se déplacer par exemple. Il y a un difficile équilibre à trouver afin que l'exigence de sécurité ne nuise pas à l'exercice effectif des droits.

73. De nombreuses personnes âgées peuvent être atteintes de maladies neurodégénératives et/ou présenter des problèmes de discernement. Elles ne peuvent pas prendre de décisions parfois du quotidien et encore moins des décisions importantes relatives à leur projet de vie. Il faut cependant s'assurer du respect de leurs libertés et de leurs droits fondamentaux. Le dispositif juridique de protection prévoit que la personne choisit le lieu de sa résidence et qu'en cas de difficulté le juge statue (art. 459-2). La personne protégée doit être entendue, sauf exception qui doit être interprétée restrictivement. Cependant, dans la réalité des pratiques, un nombre significatif de décisions substitutives sont encore prises à la place des personnes concernées et sans accompagnement suffisant.

74. La CNCDH constate en effet que l'autonomie décisionnelle d'entrer ou non dans un établissement spécialisé est peu respectée. La fondation Terra Nova a ainsi montré que 36 % des personnes âgées n'avaient pas choisi d'aller en EHPAD, soit à cause d'une incapacité de s'exprimer, soit d'un refus ignoré⁷⁸. La CNCDH constate également un risque de mésusage des directives anticipées⁷⁹ pouvant être un soutien à l'autonomie de la personne âgée qui est hors d'état de s'exprimer. Cependant, demander la rédaction de ces directives à la personne âgée, entrant en EHPAD, est devenue une pratique courante alors qu'elle n'est pas obligatoire et que le moment est mal choisi. Lorsque la personne n'est pas en état de le faire ou qu'elle refuse, il n'est pas rare que les directeurs d'établissement exigent la rédaction des directives anticipées à un représentant pour la finalisation du contrat de séjour. La CNCDH constate donc un détournement de la finalité première des directives anticipées puisque cette pratique est contraire au principe même de la rédaction des directives anticipées qui doivent être rédigées

78. Enquête Terra Nova, « L'heure du choix : l'entrée des personnes âgées en structure d'accueil », 2018, disponible en ligne : https://tnova.fr/site/assets/files/11890/note-terra-nova_cr_doc_agr2lamondiale_groupe-cdc_personnes-ag_es_011018.pdf?10xuyvoir. en particulier p. 11 et suivantes, et p. 32.

79. Pour en savoir plus sur la définition et le fonctionnement des directives anticipées : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F32010>.

par la personne elle-même, au besoin soutenue ou assistée.

75. En outre, la CNCDH rappelle qu'un délai de rétraction est désormais prévu depuis 2015 dans le contrat de séjour en EHPAD par la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV)⁸⁰ et précisé par décret⁸¹. La personne accueillie doit en être informée explicitement.

76. L'audition de la personne à protéger ou protégée est un droit qui ne reçoit que les exceptions de l'art. 432 du code civil (impossibilité d'exprimer sa volonté ou risque d'atteinte à la santé). Le juge doit motiver les exceptions. Au cours de la crise sanitaire, la justice n'a pas été considérée comme un service essentiel. L'accès au tribunal et aux juges s'en est trouvé restreint et des pratiques non conformes se sont développées telles que les auditions par téléphone par exemple. Depuis, le nombre de dispenses d'audition sans réelle motivation semble augmenter ce qui porte incontestablement atteinte au droit fondamental de toute personne, et ici de tout justiciable, à être entendu dans une procédure qui le concerne. Dans le cas des dispenses d'audition, la CNCDH recommande la désignation automatique d'un avocat pour porter la parole de la personne concernée.

77. La CNCDH réaffirme ainsi le principe de présomption de capacité par opposition à la présomption d'incapacité qui prédomine aujourd'hui. Si l'incapacité n'est pas directement liée à l'âge, l'âge est encore trop souvent perçu comme une cause d'affaiblissement de la capacité. Ainsi, le vieillissement crée de plus en plus souvent une disqualification de la personne dans son ensemble. Cette présomption omet de distinguer la dépendance physique de la capacité à exprimer une volonté. L'approche exclusivement médicale, sans considération du fonctionnement de la personne et des soutiens qu'elle peut mobiliser, génère des discriminations. Il est donc indispensable de favoriser une appréciation multidimensionnelle, pluri-professionnelle et dynamique (réévaluée régulièrement dans le temps) de la situation.

78. Il importe de s'inspirer des effets de la Convention internationale

80. Art 27 de la loi : [LOI n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement \(1\) - Légifrance](#).

81. Voir : [Loi Vieillessement : Résiliation du contrat de séjour en Ehpa\(d\) : quel délai de préavis respecter ? - Veille juridique - Directions.fr](#).

des droits des personnes handicapées (CIDPH) afin d'adopter une approche du vieillissement par les droits des personnes en répondant aux impératifs de sécurité par des modalités respectueuses de leurs droits quel que soit leur degré de capacité à exprimer un choix.

3.5. La perception que les personnes âgées constituent un groupe homogène nuit à l'effectivité des droits

79. Plusieurs représentations sont à l'œuvre et contribuent à considérer les personnes âgées comme un groupe homogène, consumériste et privilégié. Cette perception est entretenue par les discours médiatiques et politiques et les publicités relatives à l'économie des séniors.

80. Cette vision simpliste ne tient pas compte de la diversité des situations, des ressources financières, des besoins et des expériences au sein de la population âgée, de l'impact des maladies, du cadre de vie, de l'épuisement professionnel, etc. Un ensemble de facteurs contribue au vieillissement différencié des personnes. Vivre dans la rue, travailler de nuit ou en extérieur, élever seul ses enfants, vivre en milieu rural, ou en milieu carcéral, sont des facteurs à prendre en considération au même titre que les habitudes de vie. La pratique ou non d'une activité sportive, la consommation d'alcool, de tabac ou encore de médicaments peuvent contribuer à un vieillissement différencié. De même, la génétique et les risques liés à des antécédents médicaux, en particulier les pathologies cardiovasculaires et neurodégénératives, invitent à considérer le vieillissement en bonne santé de manière très inégale. En outre, le statut socio-économique, le niveau d'éducation et le degré d'interaction sociale impactent la qualité de vie qui influe sur le processus de vieillissement.

81. Les politiques publiques, notamment celles relatives à la santé, à la protection sociale et au logement, ne sont pas encore pleinement adaptées à une population vieillissante hétérogène. L'approche demeure globale et construite sur une perception homogène de la catégorie statistique des personnes âgées. Cependant la loi d'adaptation

de la société au vieillissement de 2015 promeut par exemple une approche globale de prévention et d'amélioration de l'habitat.

82. On peine encore à articuler une approche transversale des politiques publiques qui tiennent effectivement compte des droits des femmes et des populations spécifiques comme les sans-abri, les détenus avançant en âge⁸² ou les personnes migrantes. Les personnes vieillissantes à la rue intègrent les EHPAD plus tôt que prévu faute de solutions intermédiaires dans le schéma de l'offre actuelle. Les détenus vieillissants ont plus de problèmes de santé alors même que l'accès au droit à la santé en prison est plus difficile tant en matière de soins médicaux que psychiatriques. La fin de la vie des personnes sans abri et de celles incarcérées est également mal anticipée⁸³. Les conditions de détention peuvent, par ailleurs, accélérer la dégradation physique et morale de détenus dont certains peuvent présenter des fragilités liées à un handicap : la question de l'aménagement de la peine doit pouvoir se poser en même temps que pourraient être créés des lieux d'accueil adaptés et spécialisés en dépit des résistances.

83. Dans l'inconscient collectif, les enfants s'occupent de leurs parents âgés mais de nombreuses personnes âgées, sans enfant ou n'ayant pas d'enfants avec des ressources suffisantes pour les accueillir chez eux, appréhendent le vieillissement et souhaitent vivre dans un environnement empreint de solidarité et de partage tout en restant autonomes. Pour être efficace, l'élaboration des politiques publiques doit tenir compte de la grande diversité des profils et des besoins et du caractère évolutif de ceux-ci.

84. La CNCDH salue cependant la volonté de développement de l'habitat intermédiaire au cours de la dernière décennie. L'accroissement

82. Ressources sur les personnes âgées en prison : [7 idées reçues sur les personnes âgées en prison](#), « [Quel statut pour les personnes âgées en détention ?](#) | [Revue des droits et libertés fondamentaux](#), Touraut, C, (2015) . Corps vieillissants en prison : expérience des personnes détenues « âgées » [Gérontologie et société](#), vol. 37 / n° 148(1), p. 111-122, disponible ici : [Corps vieillissants en prison : expérience des personnes détenues « âgées »](#) | [Cairn.info](#), [memoire_master2_lejeune.pdf](#), [Incarcérations de longue durée et atteintes aux droits | vie-publique.fr](#), actualité : [Question n°1239 : Prise en charge des personnes âgées en prison - Assemblée nationale](#).

83. CNCDH, [Avis Mieux Accompagner la fin de la vie à la lumière des enseignements de la crise sanitaire](#), Assemblée plénière du 17 février 2022, JORF n°0055 du 6 mars 2022.

de l'offre d'habitat inclusif, de résidences autonomie ou encore de résidences services seniors vont dans le sens d'une meilleure prise en considération de la diversité des personnes et de leur projet de vie.

85. De même, le déploiement des services d'autonomie à domicile (SAD) doit permettre à ceux qui le souhaitent de rester le plus longtemps possible à leur domicile. Les SAD sont un guichet unique visant une réponse coordonnée en matière d'aide et de soins à domicile tandis que la loi portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie prévoit la mise en place de services publics départementaux de l'autonomie au 1^{er} janvier 2025 chargés de coordonner l'ensemble des ressources et des acteurs sur un territoire donné afin de simplifier les démarches pour les bénéficiaires de prestations sociales. C'est une dynamique à saluer dans le contexte de la digitalisation de notre société qui n'épargne pas les services publics. Il est effectivement crucial de maintenir des points de contact humains pour favoriser l'information et l'accompagnement des personnes dans la réalisation de leur projet de vie et le respect de leurs choix de demeurer à domicile.

86. La CNCDH alerte effectivement les pouvoirs publics sur le fait que la digitalisation des services publics entraîne toujours plus de complexité administrative⁸⁴. La multiplicité des dispositifs, des prestations et l'exigence de compte personnel numérique pour effectuer une demande et bénéficier de ces dispositifs renforcent les disparités territoriales et les inégalités d'accès. Parfois, les personnes âgées ne peuvent pas accéder à leurs droits en raison de l'exclusion numérique, par exemple lorsque les prestations de protection sociale sont proposées via des applications en ligne auxquelles les personnes âgées ont souvent moins de chances d'avoir accès ou qu'elles peuvent trouver difficiles à utiliser. De même, il n'est plus possible de renouveler un document d'identité sans remplir une pré-demande en ligne, ni de fournir à l'administration des documents en main propre qu'il est désormais obligatoire de télécharger sur des plateformes dédiées et sous des formats obligatoires, nécessitant alors des compétences en conversion de fichiers. Il est désormais systématiquement demandé aux usagers de créer un compte avec un mot de passe unique ce qui

84. Voir notamment CSA/ Les petits frères des Pauvres, [Rapport sur l'exclusion numérique des personnes âgées](#), 27 septembre 2018.

peut mettre en difficultés les personnes âgées plus susceptibles d'avoir des pertes de mémoire⁸⁵. De nombreuses prestations, telles l'assurance chômage, le RSA ou l'APA sont ainsi sous-utilisées. Le numérique constitue désormais la porte d'entrée de nombreux droits. Sans arriver à accéder au numérique, l'effectivité des droits est compromise, souvent incomplète et parfois impossible.

87. Toutes les personnes âgées ne sont pas dotées d'un ordinateur, au regard de la diversité des revenus, et/ou d'une connexion ou d'une couverture internet⁸⁶, ni des connaissances pour utiliser ces outils et encore moins de la présence de l'entourage familial ou de tiers susceptibles d'accompagner les personnes dans leurs démarches administratives. Les capacités cognitives peuvent s'amoinrir avec l'âge, de même que la vue ou les capacités motrices, limitant ainsi l'appropriation de l'outil numérique. Il importe également de tenir compte du niveau d'éducation et de maîtrise de la langue en particulier pour les personnes âgées immigrées qui peinent à comprendre les procédures.

88. Des initiatives locales visent à simplifier les démarches administratives et à améliorer l'accessibilité des services en ligne pour les séniors⁸⁷. La plateforme « Les bons clics » et le Programme Société Numérique, soutenu par l'Agence nationale de la cohésion des territoires⁸⁸, fournissent par exemple des outils et des ressources pour lutter contre la fracture numérique, avec le recrutement de 4000 conseillers numériques par plus de 2900 structures publiques et privées notamment en milieu péri-urbain et rural⁸⁹.

85. La plateforme Franceconnect peut résoudre partiellement cette problématique en permettant de n'utiliser que quelques comptes déjà existants, les impôts par exemple, pour se connecter à plus de 1000 services publics sans créer de mot de passe. Mais cela peut faire craindre les cyber malveillances et le vol de données personnelles.

86. Selon une étude récente, 40 % des personnes âgées de 70 ans et plus n'utilisent pas internet, et 73 % des personnes ayant le moins accès à internet à domicile sont retraitées : https://espace-professionnels.pourbienvieillir.fr/wp-content/uploads/sites/2/2024/09/referentiel_numerique_442027_v03_2020.11_002-compressé.pdf

87. Voir notamment l'exemple de la Carsat des Pays de la Loire : <https://www.carsat-pl.fr/home/partenaires/action-sociale-en-faveur-du-bien-vieillir/ressources-pour-accroitre-lautonomie-numerique-des-seniors.html>.

88. <https://www.societenumerique.gouv.fr/>.

89. Pour l'évaluation du programme, voir : <https://labo.societenumerique.gouv.fr/fr/articles/bilan-et-impact-du-disposition-conseiller-num%C3%Agrique/>.

89. Malgré cette prise de conscience des pouvoirs publics et ces bonnes pratiques, il demeure toujours nécessaire de promouvoir et de développer une vision plus nuancée du vieillissement en prenant en compte l'hétérogénéité des profils, des expériences et des besoins au sein de la population avançant en âge. L'essentiel de l'effort de prise en compte des besoins particuliers s'est porté sur la formation à l'usage des outils mais pas sur l'adaptation des outils eux-mêmes. Sous réserve des apports potentiels de l'intelligence artificielle dans les années à venir⁹⁰, les procédures numériques pour faire valoir ses droits ne permettent pour l'instant pas une réelle approche individualisée des besoins sans l'intervention d'un agent spécifiquement formé.

90. Cette adaptation des outils et des procédures administratives aux besoins spécifiques des administrés nécessite de développer une compréhension fine et nuancée du vieillissement et de revoir nos modes de collecte de données par tranche d'âge. On ne peut plus se contenter d'une catégorie 60 ans et plus dans les formulaires et les enquêtes, ni même d'y ajouter une catégorie 70 ans et plus. Le vieillissement de la population impose de qualifier, et certainement de distinguer, les besoins spécifiques des personnes âgées de plus de 85 ans de ceux des centenaires afin d'y apporter des réponses adaptées. Il apparaît nécessaire de garder de l'humain derrière les algorithmes afin de s'assurer que les biais de programmation ne nuisent pas à l'effectivité des droits des personnes, quel que soit leur âge.

91. La CNCDH recommande plus largement d'encourager les recherches sur la diversité des modes de vie liés au processus de vieillissement, au-delà des problématiques sanitaires, afin d'élaborer des politiques publiques plus fines, différenciées et plus inclusives en étant susceptibles de mieux prendre en considération les besoins évolutifs selon les âges.

90. La CNCDH en a aussi souligné les limites en matière de préservation des droits fondamentaux et de risque de biais et de renforcement des stéréotypes du fait que l'intelligence artificielle est programmée pour analyser le comportement ou les caractéristiques homogénéisées de groupes : CNCDH, [Avis relatif à l'impact de l'intelligence artificielle sur les droits fondamentaux](#), Assemblée plénière du 7 avril 2022, JORF n°0091 du 17 avril 2022, texte n° 99, p. 18.

Conclusion

92. La CNCDH relève, dans l'ensemble, une bonne dynamique engagée depuis son dernier avis de 2013 pour garantir l'effectivité des droits des personnes âgées notamment sur le plan juridique avec de nouvelles lois visant à sanctionner les abus de faiblesse et les maltraitements, à faciliter la participation citoyenne et à renforcer les droits des personnes avançant en âge en matière d'accès aux soins et à l'accompagnement.

93. Mais des écueils demeurent notamment en matière de prise en compte de la diversité des profils, des besoins et des choix de vie des personnes vieillissantes. La complexité administrative pour faire valoir ses droits a été renforcée par la digitalisation à marche forcée des services publics malgré des initiatives pour remettre des agents sur le terrain afin d'accompagner les personnes dans leurs démarches et les informer sur leurs droits. L'offre de logements adaptés demeure très incomplète, peu diversifiée et ne répond pas aux attentes actuelles des personnes vieillissantes. Une approche différenciée doit également tenir compte des disparités socio-économiques qui influencent grandement le processus de vieillissement et les besoins. Dans la perspective du vieillissement de la population, c'est un enjeu de politiques publiques crucial qui demeure et dont la dynamique actuelle ne semble pas à la hauteur pour répondre aux besoins croissants à venir.

94. Depuis 2013, garantir effectivement les libertés et droits des personnes âgées, notamment une meilleure adéquation entre les restrictions portées à leur liberté d'aller et venir et à leur vie privée et les impératifs de sécurité, demeure une recommandation forte de la CNCDH. De même, les pouvoirs publics ne semblent toujours pas encore avoir pris conscience de l'impensé qui demeure pour anticiper et accompagner le vieillissement de profils particuliers de personnes (détenues, immigrées, LGBTQI+ ou résidants dans des lieux de vie informels ou à la rue, etc.) et pour tenir compte de l'impact des discriminations intersectionnelles sur l'effectivité des droits.

95. La CNCDH constate que l'approche médicale compensatrice reposant sur la présomption d'incapacité des personnes âgées domine encore au dépend d'une approche fondée sur les droits des personnes et sur la présomption de leur capacité. De fait, les pouvoirs publics distinguent encore difficilement le vieillissement en bonne santé de la dépendance. La CNCDH insiste également sur le fait que la dépendance physique n'implique pas automatiquement une incapacité cognitive à formuler des choix.

96. De même, malgré quelques avancées relatives au rôle des aidants, la question de leur santé mentale et de leur vieillissement accéléré, parfois de leur décès avant la personne accompagnée, demeure un enjeu prégnant d'autant que l'on anticipe une augmentation croissante du nombre d'aidants dans les années à venir. Il est urgent de mettre en place une véritable politique publique d'accompagnement et de prise en compte des droits des aidants.

97. Dans le même temps, il reste impératif de mieux accompagner l'ensemble des professionnels du « care » dont la formation continue et l'accompagnement psychologique sont très insuffisants tout en inscrivant ces métiers dans la liste des métiers en tension. Ces métiers recrutent en particulier essentiellement des femmes issues de l'immigration dont il apparaît fondamental de sécuriser les parcours de vie et d'anticiper l'usure professionnelle en offrant des perspectives d'évolution professionnelle.

98. Par ailleurs, il faut lutter contre la représentation inconsciente que les personnes âgées d'aujourd'hui n'ont rien à apporter à l'anticipation des défis de demain même si ceux-ci ne les concerneront pas, en particulier sur des sujets que l'on attribue plus facilement aux jeunes générations (climat, préservation de la biodiversité, etc). C'est au contraire une préoccupation forte des personnes vieillissantes de participer à relever les défis qui toucheront leurs enfants et leurs petits-enfants.

99. La CNCDH appelle les pouvoirs publics à prendre réellement la mesure de l'enjeu du vieillissement accéléré de la population, en terme d'effectivité des droits, dans le cadre plus large d'une réflexion

européenne et internationale sur les outils à déployer pour garantir l'effectivité des droits des personnes âgées dans le contexte du changement climatique, de l'augmentation des risques pandémiques, de la multiplication des conflits et des causes de migrations internationales. La France doit s'inscrire dans une dynamique de coopération et d'échange de bonnes pratiques pour faire face à ces enjeux communs. C'est un impératif pour construire une société plus inclusive et équitable.

Recommandations

Recommandation 1 : La CNCDH recommande la mise en œuvre de toutes les recommandations, formulées dans son avis de 2013 sur l'effectivité des droits des personnes âgées, pour laquelle elle a constaté des évolutions positives, en particulier sur le plan juridique. Elle observe toutefois que l'intersectionnalité des discriminations, l'information des personnes vieillissantes sur leurs droits, l'accompagnement des aidants et l'invisibilisation de certaines catégories de personnes vieillissantes demeurent des enjeux actuels.

Recommandation 2 : La CNCDH recommande de permettre l'exercice de la citoyenneté des personnes vieillissantes pour leur assurer la plus grande autonomie possible par l'expression de leurs choix personnels en s'appuyant sur la diversité des accompagnements possibles.

Recommandation 3 : La CNCDH recommande de mener un examen quantitatif et qualitatif approfondi et répété de la diversité des besoins, des profils et des situations des personnes vieillissantes en vue d'adapter les politiques publiques à l'évolution de la population.

Recommandation 4 : Il convient d'organiser la participation effective des personnes vieillissantes à tous les niveaux de décision, notamment en permettant leur contribution à l'élaboration et à l'évaluation des politiques publiques qui les concernent.

Recommandation 5 : La CNCDH recommande de mettre en place des mesures pour lutter contre les multiples formes d'inégalités tout au long de la vie, qui s'accroissent avec l'avancée en âge ou qui peuvent survenir avec le vieillissement. Ces mesures devraient en particulier viser à réduire les écarts de ressources, à combattre les inégalités de santé et d'espérance de vie, à atténuer les disparités territoriales en matière de prévention, de prise en charge et d'accompagnement jusqu'à la fin de la vie et à renforcer le soutien aux aidants familiaux.

Recommandation 6 : La CNCDH recommande de consolider les politiques d'offre d'habitat accessible, quels que soient les niveaux de

ressources. Cela inclut des programmes de conception, de construction, de transformation d'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale ainsi que l'aménagement d'espaces publics favorisant la mobilité et la participation à la vie de la cité en toute sécurité.

Recommandation 7 : La CNCDH recommande de développer des initiatives pour réduire la fracture numérique en renforçant les moyens humains des dispositifs d'accompagnement dans les démarches administratives et en faisant la promotion des ateliers numériques.

Recommandation 8 : La CNCDH recommande d'accélérer le rétablissement des services publics de proximité disposant d'un accueil physique, afin de garantir un accès effectif aux droits pour toutes les personnes avançant en âge, en particulier celles vivant en milieu rural et péri-urbain ainsi que dans les territoires d'Outre-mer.

Recommandation 9 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de poursuivre leurs engagements pour faire face à la crise de recrutement et d'attractivité des métiers d'accompagnement et pour mettre en place une réelle politique de reconnaissance et de soutien aux aidants familiaux.

Recommandation 10 : La CNCDH recommande d'enseigner dès l'enfance des connaissances sur les âges de la vie, notamment sur le vieillissement des personnes et les interactions sociales nécessaires pour bien vivre ensemble. Il s'agit de promouvoir une culture du respect et de la solidarité intergénérationnelle en préparant à la richesse des relations entre les personnes, à l'effectivité des droits à tout âge et à la lutte contre toutes les formes de discrimination.

Recommandation 11 : La CNCDH recommande de poursuivre la dynamique des stratégies de lutte contre l'isolement des personnes vieillissantes en soutenant les engagements citoyens qui y contribuent.

Recommandation 12 : Au regard des enjeux démographiques prévisibles, la CNCDH recommande d'accroître la représentation et la participation des personnes vieillissantes dans les processus de réflexion et de décision au sein des instances nationales, européennes

et internationales.

Recommandation 13 : La CNCDH recommande à la France de contribuer activement de manière plus positive aux travaux du groupe de travail sur le vieillissement, créé par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2011, chargé de « combler les lacunes décelées dans le cadre international existant et de faire des propositions relatives à l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant pour renforcer la protection des droits de l'homme des personnes âgées ». Il s'agit en effet de mieux prendre en compte l'importance accordée aux droits et à leur effectivité pour les personnes vieillissantes, en recourant aux cadres normatifs nationaux, européens et internationaux de lutte contre toutes les formes de discriminations dont l'âgisme.

Liste des auditions et des contributions écrites

Auditions :

Age Platform Europ, représentée par Claude Waret, administrateur, Bernard Bazot, administrateur suppléant, Michèle Le Goff, administratrice suppléante et Jean Michel Hôte, animateur de la Coordination française.

Association Old'Up, représentée par Moira Allan, membre du conseil d'administration.

Association Les Pôtes Agé.e.s et le Conseil National Autoproclamé de la Vieillesse (CNAV), représentées par Olivier Cassaro coordinateur du projet et membre du conseil d'administration des pôtes âgé.e.s et Ourdia Farge, membre du conseil d'administration des pôtes âgé.e.s, membre du CNAV Paris

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), représentée par Fabrice Lenglard.

Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS), représentée par Jean-Benoît Dujol, directeur général et Benjamin Voisin, chef de service.

Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (FCFEA), représenté par Jean-Philippe Vinquant, inspecteur général des affaires sociales, président du conseil de l'Âge.

Les Petits Frères des Pauvres, représentés par Yann Lasnier, délégué, Barbara Bringuier, directrice des relations internationales et Hélène Gilquin, directrice des affaires institutionnelles.

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, sous-direction des droits de l'Homme et des affaires humanitaires représentée par Bernard Derebergue, adjoint à la sous-directrice des droits de l'Homme

et des affaires humanitaires et Kamyar Assari, conseiller juridique à la Direction juridique du Quai d'Orsay.

Uniopss, représentée par Etienne Petitmengin, président de la commission « Autonomie et citoyenneté des personnes âgées et des personnes en situation de handicap », membre de la CNCDH.

Tatiana Grundler, maître de conférences en droit public à l'Université Paris Nanterre, Chercheuse au CTAD CREDOF UMR 7074.

Marie Mercat-Bruns, professeure des universités en droit privé au Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM) et professeure affiliée à l'École de droit de Sciences Po, Laboratoire Lise CNRS (Genre, droit et discriminations).

Thomas Rapp, docteur et professeur de sciences économiques à l'Université Paris Cité et directeur de la Chaire AgingUP!

Jean-Philippe Viriot Durandal, professeur à l'Université de Lorraine, sociologue, politologue, titulaire de la chaire « Sociétés Inclusives et Avancée en Age (SIAGE) » accompagné de Marion Scheider-Yilmaz, post doctorante au sein du laboratoire PACTE - Université Grenoble-Alpes et de Radoslav Gruev, maître de conférence en sociologie à l'Université de Lorraine.

Contribution écrite

Union Confédérale des Retraités, Force ouvrière, représentée par Paul Barbier.



Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, **la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'Institution nationale française de promotion et de protection des droits de l'homme, accréditée auprès des Nations Unies.**

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une triple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en la matière ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits humains.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées. Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de

l'Homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014, sur la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'Homme depuis 2017, sur la lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI depuis avril 2018 et sur l'effectivité des droits des personnes handicapées depuis 2020.

La CNCDH est en outre la Commission française de mise en œuvre du droit international humanitaire au sens du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

20 Avenue Ségur - TSA 40 720 - 75334 PARIS Cedex 07

Tel : 01.42.75.77.09

Mail : cncdh@cncdh.fr

www.cncdh.fr

