Les droits des personnes âgées Article 23 de la Charte sociale européenne révisée FICHE D'INFORMATION







Article 23 – Le droit des personnes âgées à une protection sociale

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des personnes âgées à une protection sociale, les Parties s'engagent à prendre ou à promouvoir, soit directement soit en coopération avec les organisations publiques ou privées, des mesures appropriées tendant notamment :

- ➤ à permettre aux personnes âgées de demeurer le plus longtemps possible des membres à part entière de la société, moyennant :
 - a. des ressources suffisantes pour leur permettre de mener une existence décente et de participer activement à la vie publique, sociale et culturelle;
 - la diffusion des informations concernant les services et les facilités existant en faveur des personnes âgées et les possibilités pour celles-ci d'y recourir;
- permettre aux personnes âgées de choisir librement leur mode de vie et de mener une existence indépendante dans leur environnement habituel aussi longtemps qu'elles le souhaitent et que cela est possible, moyennant:
 - a. la mise à disposition de logements appropriés à leurs besoins et à leur état de santé ou d'aides adéquates en vue de l'aménagement du logement;
 - b. les soins de santé et les services que nécessiterait leur état;
- ➤ à garantir aux personnes âgées vivant en institution l'assistance appropriée dans le respect de la vie privée, et la participation à la détermination des conditions de vie dans l'institution.

Principes fondamentaux

- La Charte contient toute une série de droits qui, tant individuellement que collectivement, apportent un soutien concret aux personnes âgées en tant que citoyens actifs dans la société. Ces droits sont ancrés dans plusieurs principes qui, selon le Comité européen des droits sociaux (CEDS), guident l'interprétation et l'application des dispositions de la Charte :
 - ➤ La dignité est essentielle pour définir les normes minimales que les États parties doivent respecter en vertu de la Charte et marque le passage d'une approche paternaliste centrée sur l'assistance et les soins à une approche axée sur l'égalité de citoyenneté;
 - ▶ L'autonomie apporte l'assurance que les personnes âgées peuvent choisir leur protection sociale et leur mode de vie, tout en fournissant

des garanties contre les privations arbitraires. À cet égard, les États parties doivent prendre des mesures pour remplacer les régimes de prise de décision substituée par une prise de décision assistée, qui respecte l'autonomie, la volonté et les préférences de la personne ;

- L'égalité, renforcée par l'article E met l'accent sur le respect de la diversité et la nécessité d'une action positive pour garantir une égalité réelle;
- ► La solidarité renvoie à la nature sociale des êtres humains et englobe la redistribution des ressources au moyen de l'assistance publique et des systèmes d'assurance sociale;
- ► La participation suppose de prendre part, de manière utile et gratifiante, à la communauté et aux processus liés à la fixation et à la mise en œuvre des droits sociaux dans la législation et les politiques.

Portée de l'article 23

- La Charte a ceci d'unique qu'elle prévoit une disposition sui generis qui concerne expressément les droits des personnes âgées. Ainsi, l'article 23 est la première disposition d'un traité sur les droits humains consacrée à la protection des droits des personnes âgées. L'une des idées fondamentales qui sous-tendent cet article est d'insister sur l'autonomie et l'indépendance de l'être humain, quel que soit son âge. Les concepts d'inclusion sociale et de citoyenneté active sont également intégrés à l'article 23.
- L'article 23 de la Charte exige des États parties qu'ils s'engagent à prendre ou à promouvoir, soit directement soit en coopération avec les organisations publiques ou privées, des mesures appropriées tendant notamment à permettre aux personnes âgées de demeurer des membres à part entière de la société. L'expression « membres à part entière de la société » utilisée dans cet article signifie que les personnes âgées ne doivent souffrir d'aucune mise à l'écart de la société du fait de leur âge. Il faut donc reconnaître à toute personne, active ou retraitée, vivant en institution ou non, le droit de participer aux divers domaines d'activité de la société.
- L'article est structuré en trois parties interdépendantes, qui embrassent divers aspects du bien-être des personnes âgées en dehors du lieu de travail. Il prescrit aux États parties d'élaborer des mesures globales et intersectorielles qui répondent aux divers besoins des populations vieillissantes dans différents domaines tels que la santé, la sécurité et l'assistance sociales, le logement et la protection contre la pauvreté et l'exclusion. Les mesures prévues par cette disposition traduisent, tant par leurs buts que par les moyens de leur mise en œuvre, une conception nouvelle et progressiste de ce que doit être la vie des personnes âgées, obligeant les États parties à concevoir et à mener une action cohérente dans les différents domaines couverts.

Cadre juridique

La mise en œuvre de l'article 23 se caractérise par sa nature dynamique, c'est-à-dire qu'elle évolue en fonction des représentations sociales et des normes en matière de droits humains concernant les droits et les besoins des personnes âgées. Son interprétation s'est beaucoup étoffée avec l'action du CEDS. L'article 23 prévoit les obligations suivantes :

Non-discrimination

- L'article 23 de la Charte enjoint aux États parties d'adopter une législation globale pour combattre la discrimination fondée sur l'âge hors du contexte professionnel, à savoir dans l'accès aux biens, facilités et services, la santé, l'éducation, les services comme l'assurance et les produits bancaires.
- La discrimination à l'égard des personnes âgées sur le terrain de la jouissance des droits sociaux est également contraire à l'article E, qui interdit expressément toutes les formes de discrimination dans la jouissance des droits énoncés dans la Charte, y compris la discrimination fondée sur l'âge. Si l'article E ne crée pas de motifs indépendants de recours contre les États parties, il garantit que la discrimination n'est pas tolérée dans la mise en œuvre des droits reconnus par la Charte.
- Le Comité fait la distinction entre discrimination directe et discrimination indirecte. La discrimination directe consiste à traiter différemment des individus dans des situations comparables, sans but légitime, sans motif objectif et sans le respect de la proportionnalité. La discrimination indirecte se produit lorsqu'une législation apparemment neutre porte atteinte de manière disproportionnée à un groupe particulier parce qu'elle ne tient pas compte de différences pertinentes ou ne garantit pas l'égalité d'accès aux droits. Dans des litiges récents, le Comité a examiné la question de la discrimination indirecte en évaluant si des lois prétendument neutres avaient des effets injustifiés sur certains groupes comme les personnes âgées. Le Comité s'intéresse également aux questions de discrimination multiple et d'intersectionnalité, s'agissant par exemple des femmes en situation de handicap.

Âgisme

La Charte met globalement l'accent sur l'utilisation des droits sociaux pour renforcer l'autonomie individuelle et le respect de la dignité des personnes âgées et de leur droit à s'épanouir dans la société. Cela suppose un engagement à identifier et à et à mettre en place des politiques et d'autres mesures qui illustrent ou renforcent ce type d'âgisme. Le Comité tient dûment compte des définitions contemporaines de l'âgisme qui renvoient aux stéréotypes, préjugés et discriminations envers autrui ou soi-même fondés sur l'âge.



- Les États parties, outre l'adoption d'une législation globale interdisant la discrimination fondée sur l'âge, doivent prendre toute une série de mesures pour combattre l'âgisme dans la société, parmi lesquelles :
 - ▶ le réexamen (et, le cas échéant, la modification) des lois et politiques existantes pour en éliminer les discriminations fondées sur l'âge;
 - ▶ l'adoption de plans d'action qui garantissent l'égalité des chances et des droits aux personnes âgées;
 - ▶ la promotion d'attitudes positives à l'égard du vieillissement au moyen de campagnes de sensibilisation à l'échelle de la société et par la promotion de la solidarité intergénérationnelle.

Capacité juridique

- L'article 23 exige en outre qu'il existe un cadre juridique national prévoyant une procédure d'assistance à la prise de décision pour les personnes âgées, afin de garantir à ces dernières le droit de décider par elles-mêmes. Les personnes âgées ne doivent pas être présumées incapables de prendre une décision au seul motif qu'elles présentent un problème de santé ou un handicap particulier. Les États parties doivent prendre des mesures pour remplacer les régimes de prise de décision substitutive par une prise de décision assistée qui respecte l'autonomie, la volonté et les préférences de la personne. Ces mesures peuvent être formelles ou informelles.
- Les personnes âgées peuvent avoir besoin d'une assistance pour exprimer leur volonté et leurs préférences. Il faut donc recourir à tous les moyens de communication possibles, notamment les mots, les images et les signes. À cet égard, le cadre juridique national doit offrir des garanties appropriées pour que les personnes âgées ne puissent pas être privées, de façon arbitraire, de leur pouvoir de décision autonome. Il faut veiller à ce que quiconque agit au nom d'une personne âgée s'immisce le moins possible dans ses souhaits et ses droits.

Prévention des abus

Les États parties sont tenus de prendre des mesures appropriées contre la maltraitance des personnes âgées (dans le contexte des soins en institution et ailleurs), sous la forme de campagnes de sensibilisation, de cadres législatifs et de garanties institutionnelles. En particulier, ils doivent prendre des mesures pour évaluer la maltraitance et la négligence à l'égard des personnes âgées ainsi que l'ampleur du problème et faire prendre conscience de la nécessité de l'éradiquer. Ils doivent également adopter des mesures législatives ou autres pour prévenir la survenue des abus. La maltraitance peut prendre la forme d'abus physiques, psychologiques, affectifs, sexuels ou financiers, ou simplement concerner une négligence intentionnelle ou non intentionnelle dans la société en général ou dans les services sociaux et les institutions de prise en charge.

Garantir des ressources suffisantes et un accès à <u>l'information</u>

La première partie de l'article 23 met en avant la création de conditions permettant aux personnes âgées de mener une vie active et de participer pleinement à la vie sociale. Il s'agit de garantir des ressources suffisantes (pensions, prestations, etc.), notamment des niveaux de revenus qui soient conformes aux normes de la société et permettent d'accéder aux besoins essentiels comme le logement, l'alimentation, les activités culturelles et les transports. L'article enjoint également aux États parties de diffuser des informations accessibles sur les services d'aide et les coûts associés, qui soient adaptées à la compréhension et aux besoins d'accessibilité des populations âgées.

Des ressources suffisantes

- Le Comité met l'accent sur l'obligation faite aux États parties d'adopter des mesures positives garantissant que les personnes âgées disposent d'un revenu suffisant et d'un accès aux prestations sociales pour mener une vie digne et participer activement à la vie publique, sociale et culturelle. Il s'agit notamment d'examiner les systèmes de pension des États parties (contributifs et non contributifs, les pensions devant être indexés sur les salaires et les prix à la consommation), ainsi que les prestations complémentaires en espèces ou les bons, et les niveaux de pauvreté parmi les populations âgées.
- Ce panier cumulatif de ressources est ensuite comparé aux niveaux nationaux de revenus et de pauvreté (par exemple, les niveaux de salaire moyen et de seuil de risque de pauvreté.), afin d'évaluer son caractère suffisant. L'article 23 exige que le revenu minimum soit fixé à un niveau tel que la prestation atteigne au moins 50 % du revenu équivalent médian net du pays.



L'accès à l'information, aux services et aux facilités

- Même si l'article 23 ne fait référence qu'à la diffusion d'informations concernant les services et les facilités, il présuppose l'existence même de ces services. Aussi le Comité n'examine-t-il pas seulement la diffusion d'informations, mais aussi les services et les facilités proprement dits. Les États parties doivent fournir des informations accessibles (par tous les moyens possibles adaptés aux besoins des personnes âgées et dans un langage qu'elles comprennent) et vérifier si ces informations ont été effectivement reçues.
- Outre cette exigence, le Comité évalue la disponibilité, l'étendue et le coût de services tels que l'aide à domicile, les services de proximité, les soins de jour pour patients atteints de démence, la réadaptation, la livraison de repas, la prise en charge en milieu institutionnel, les abris d'urgence et les installations culturelles, de loisir et d'éducation.
- De nombreux services (et informations sur les services) sont de plus en plus accessibles en ligne et la numérisation ouvre des opportunités aux personnes âgées. Cela dit, ces dernières ont parfois un accès à l'internet plus limité que d'autres catégories de la population et ne disposent pas toujours des compétences nécessaires pour utiliser cet outil. Par conséquent, le CEDS considère que des mesures devraient être prises pour améliorer les compétences numériques des personnes âgées, garantir l'accessibilité des services numériques à ces personnes et faire en sorte que les services non numérisés soient maintenus.

Promouvoir l'autonomie, l'indépendance et le choix du mode de vie

La deuxième partie de l'article 23 garantit le droit des personnes âgées, y compris celles qui sont limitées en raison d'une maladie ou d'un handicap, de prendre elles-mêmes des décisions concernant leur vie. Il s'agit notamment de choisir son lieu de vie et sa façon de vivre, en bénéficiant de solutions de logement appropriées et des services sociaux et de santé nécessaire. Les États parties sont encouragés à mettre en œuvre des politiques qui facilitent cette liberté de choix, en veillant à ce que les personnes âgées puissent conserver leur indépendance aussi longtemps que possible dans les cadres de vie qu'elles préfèrent.

Logement

- Le Comité met l'accent sur le droit à un logement approprié aux besoins de santé des personnes âgées, droit qui doit être pris en compte dans les politiques nationales ou locales de logement. Il préconise la mise en place de politiques qui soutiennent l'approche fondée sur les droits dite du « maintien à domicile », par la fourniture de logements protégés/encadrés et d'une aide à l'adaptation des habitations, afin de rendre possible une vie indépendante.
- Les États parties devraient faire en sorte que l'offre de logements d'un niveau convenable proposés aux personnes âgées soit suffisante et réaliser des progrès mesurables dans un délai raisonnable, conforme à l'utilisation maximale des ressources disponibles. Cela suppose de tenir des statistiques sur les besoins et les ressources, de procéder à des études d'impact régulières, de définir des calendriers pour atteindre les objectifs et d'examiner les effets des politiques sur les personnes âgées vulnérables. Il faut également que les délais d'attente de logement pour les personnes âgées soient raisonnables, sachant que les durées d'hébergement temporaire excessivement longues constituent une violation de la Charte.

Soins de santé

Le Comité a souligné que les soins de santé ne s'arrêtent pas aux soins médicaux de base, mais incluent également des services spécialisés comme les programmes de santé mentale et les soins palliatifs. En outre, il a rappelé la nécessité pour les États parties d'élaborer des lignes directrices sur les soins de santé aux personnes âgées et de prendre des mesures visant à améliorer la disponibilité, l'accessibilité et la qualité des soins gériatriques et de longue durée, ainsi que la coordination des services sociaux et des services de santé pour les personnes âgées. Dans ce contexte, le Comité examine de près les coûts associés aux soins, en particulier aux soins à domicile et aux produits pharmaceutiques, pour s'assurer qu'ils ne pèsent pas trop lourd sur les finances des personnes âgées. Les services de santé doivent être situés à proximité ou

être dispensés au domicile des personnes âgées et ces dernières doivent être consultées pour toutes les décisions concernant leurs soins et leur traitement.

Comme l'a souligné le Comité, alors que la crise de la covid-19 a révélé et accentué des lacunes dans l'égalité de traitement des personnes âgées, l'article 23 de la Charte s'applique également dans le cas de la covid-19 et dans des contextes analogues. En ce qui concerne les soins de santé, il y a eu des cas de rationnement de ressources rares (appareils d'assistance respiratoire par exemple) fondés sur des représentations stéréotypées de la qualité de vie ou de la « valeur » de la vie des personnes âgées lors de la détermination des limites des politiques de triage. Or, selon le Comité, les décisions concernant l'affectation des ressources médicales ne devraient pas être prises uniquement en fonction de l'âge ; de plus, des protocoles de triage devraient être mis en place et faire l'objet d'un suivi pour que ces décisions se fondent sur les besoins médicaux et les meilleures données scientifiques disponibles.

Désinstitutionnalisation et protection des personnes âgées placées en institution

Désinstitutionnalisation

- Selon le Comité, l'institutionnalisation est une forme de mise à l'écart, qui entraîne souvent une perte d'autonomie, de choix et d'indépendance. La Charte met globalement l'accent sur l'autonomie personnelle et le respect de la dignité des personnes âgées, d'où la nécessité urgente de prendre des mesures pour renoncer à l'institutionnalisation de ces personnes et réinvestir dans les aides au sein de la collectivité comme alternative aux institutions.
- La pandémie de covid-19 a mis en lumière les dysfonctionnements du système de soins en institution. Étant donné le risque accru de contagion dans les lieux de rassemblement des maisons de retraite et autres établissements institutionnels et de séjour de longue durée, il est aujourd'hui plus important encore de permettre aux personnes âgées de rester dans leur environnement familier, comme l'exige l'article 23 de la Charte. À l'argument fondé sur les droits humains qui préconise un investissement dans la collectivité pour donner une réalité au droit à la vie en société s'ajoute désormais un argument de santé publique en faveur de l'abandon progressif des établissements résidentiels comme réponse aux besoins de soins de longue durée.

Soins en institution

Les personnes âgées qui nécessitent des soins de longue durée devraient pouvoir choisir leur milieu de vie. À cet égard, le Comité encourage les États parties à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies de désinstitutionalisation, montrant ainsi qu'ils progressent concrètement vers cet objectif. Si, pendant la période de transition, l'institutionnalisation est inévitable, la troisième partie



de l'article 23 dispose qu'il faut veiller à ce que les personnes âgées vivant en institution reçoivent une assistance appropriée, dans le respect de leurs droits fondamentaux à la vie privée, à la dignité et à la participation aux décisions qui touchent à leurs conditions de vie. Les États parties sont tenus de garantir qu'il existe suffisamment de structures de soins en institution abordables, bien réglementées et qui font respecter ces droits et empêchent toute forme de maltraitance ou de négligence.

- L'article 23 exige que les conditions de vie et la prise en charge en institution soient appropriées et que les droits fondamentaux suivants soient respectés : le droit à l'autonomie, le droit à la vie privée, le droit à la dignité personnelle, le droit de prendre part à la détermination des conditions de vie dans l'établissement concerné, la protection de la propriété, le droit de maintenir des contacts personnels avec les proches (y compris par internet) et le droit de se plaindre des soins et traitements dispensés en institution.
- Les soins en institution doivent être abordables et une aide doit être disponible pour en couvrir le coût. Tous les établissements doivent être agréés et contrôlés par un organisme indépendant. Selon le Comité, même les services non étatiques doivent répondre à des normes établies. D'autres questions comme les qualifications et la formation requises pour les membres du personnel et leurs niveaux de salaire, le placement d'office, les équipements socioculturels et le recours à la contention physique et aux sédatifs sont également examinées dans le cadre de cette disposition.

Autres dispositions de la Charte relatives aux personnes âgées

- À bien des égards, la philosophie générale de l'article 23 une citoyenneté sociale égale et active est déjà présente dans d'autres dispositions de fond de la Charte. Mais l'article 23 fournit une philosophie générale qui donne vie aux autres droits, dans le contexte des personnes âgées. Ces droits de la Charte englobentle droit à la sécurité sociale (article 12), le droit à l'assistance sociale et médicale (article 13) et le droit au bénéfice des services sociaux (article 14). Ils comprennent aussi le droit des personnes (âgées) handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté (article 15), ainsi que le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (article 16, en combinaison avec l'article 27), compte tenu de l'importance du soutien familial pour les personnes âgées à mesure que leurs besoins en matière de soins de longue durée augmentent, et de la nécessité d'une protection contre la violence domestique et les abus, qui touchent tout particulièrement les femmes âgées.
- Enfin, au nombre des dispositions pertinentes de la Charte figurent également celles qui concernent les droits matériels à la protection de la santé (article 11), à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30) et au logement (article 31), droits qui sont un préalable naturel à la citoyenneté sociale active y compris l'article E, qui interdit la discrimination fondée notamment sur l'âge.

→ Réclamations collectives pertinentes

- Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA) c. France, Réclamation no 210/2022, décision sur la recevabilité du 21 mars 2023 limite d'âge de 71 ans pour les candidats aux élections aux conseils des ordres des professionnels de santé (articles 23, 5 et E de la Charte). Dans l'attente d'une décision sur le bien-fondé.
- Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA) c. France, Réclamation no 205/2022, décision sur le bienfondé du 18 mars 2025 protection juridique et judiciaire des personnes âgées (articles 23, 15 (droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté), 16, 30, 31, E et G de la Charte).
- Défense des Enfants International (DEI) et autres c. Espagne, Réclamation no 206/2022, décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2024 – incidence des pannes d'électricité sur la santé et la situation de logement des personnes âgées ainsi que sur leur protection sociale (articles 31, 16, 17, 30, 23, 11, 15, 20, 27 et E de la Charte).
- Validity Foundation Mental Disability Advocacy Centre c. République tchèque, Réclamation no 188/2019, décision sur le bien-fondé du 17 octobre 2023 – placement de patients âgés dans des lits-cages à filet comme moyens de contention dans les établissements de soins (article 23/article 4 du Protocole additionnel de 1988 à la Charte de 1961 et article 11 de la Charte).
- Validity Foundation c. Finlande, Réclamation no 197/2020, décision sur le bien-fondé du 22 mars 2023 – réponse à la pandémie de coronavirus au printemps 2020 à l'égard des personnes handicapées (articles 11, 14, 15 et E de la Charte).
- Fédération panhellénique des pensionnés des télécommunications du groupe OTE (FPP-OTE) c. Grèce, Réclamation no 165/2018, décision sur le bien-fondé du 17 mai 2022 – réformes et réductions des pensions mises en œuvre pendant la crise financière (articles 12§2, 12§3 et 23 de la Charte).
- Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA) c. France, Réclamation no 162/2018, décision sur le bien-fondé du 10 décembre 2020 limite d'âge de 71 ans

- pour les candidats aux élections aux conseils des ordres des professionnels de santé (articles 23, 5 et E de la Charte).
- Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA) c. France, Réclamation no 145/2017, décision sur le bien-fondé du 22 mai 2019 répression de l'abus de faiblesse lié au grand âge (articles 23 et E de la Charte).
- Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) c. Norvège, Réclamation no 74/2011, décision sur le bien-fondé du 2 juillet 2013 mise à la retraite obligatoire des gens de mer à la limite d'âge de 62 ans (articles 1, 24 et E de la Charte).
- The Central Association of Carers in Finland c. Finlande, Réclamation collective no 71/2011, décision sur le bien-fondé du 4 décembre 2012 – absence de tarification légale des établissements d'accueil et des maisons d'accueil médicalisées pour personnes âgées (articles 13, 14, 16 et 23 de la Charte).
- The Central Association of Carers in Finland c. Finlande,
 Réclamation collective no 70/2011, décision sur le bienfondé du 4 décembre 2012 égalité du système de soutien
 financier aux auxiliaires de vie de la sphère familiale et amicale selon le lieu de résidence (article 23 de la Charte).
- Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Irlande, Réclamation collective no 42/2007, décision sur le bien-fondé du 3 juin 2008 perception des pensions de vieillesse contributives par les personnes qui ne résident pas de manière permanente dans le pays (article 23, combiné avec l'article E, et article 12 de la Charte).

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 États membres, dont tous les membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

La Charte est dès lors considérée comme la Constitution sociale de l'Europe et elle représente une composante essentielle de l'architecture

des droits humains sur le continent.

La Charte sociale européenne, adoptée en 1961 et révisée en 1996, est le pendant de la Convention européenne des droits de l'homme dans le domaine des droits

économiques et sociaux. Elle garantit un large éventail de droits humains liés à l'emploi, au logement, à la santé, à l'éducation, à la protection sociale et aux services sociaux.



European Charte Social sociale européenne

