



Doc. 11555

03 avril 2008

Situation des personnes âgées en Europe

Réponse à Recommandation¹: Recommandation 1796 (2007)

Comité des Ministres

1. Le Comité des Ministres a examiné avec intérêt la [Recommandation 1796 \(2007\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur la situation des personnes âgées en Europe. Il l'a transmise aux Etats membres ainsi qu'au Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne (CSE), au Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS), au Comité européen de la santé (CDSP), au Comité européen sur les migrations (CDMG), au Comité d'experts sur la sécurité sociale (CS-SS) et au Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG). Les commentaires reçus sont annexés à la présente réponse.

2. Le Comité des Ministres partage le point de vue de l'Assemblée parlementaire selon lequel, dans une Europe où le vieillissement de la population est de plus en plus marqué, il faut trouver à un certain nombre de problèmes épineux des solutions justes et durables qui ne portent pas préjudice aux droits de l'individu mais apportent des changements bénéfiques à l'ensemble de la société et la mettent en mesure de répondre aux besoins et aux attentes de tous les citoyens. Dans le droit-fil de la recommandation de l'Assemblée, le Comité des Ministres est particulièrement conscient de l'importance d'aider les personnes âgées à rester actives afin de continuer à apporter à la société la richesse de leurs expériences privées et professionnelles. Cela conjure également, du moins dans une certaine mesure, les risques que le vieillissement de la population peut faire courir à la viabilité à long terme des systèmes de protection sociale et à la prospérité économique. La révision et, si nécessaire, la réforme des régimes de retraite, l'amélioration de la participation démocratique des personnes âgées et l'examen des politiques de santé et de protection sociale sont quelques-unes des autres questions de grande ampleur qui méritent toute l'attention des Etats. Le Comité des Ministres note et reconnaît le bien-fondé des diverses recommandations formulées sur ces questions. Certaines d'entre elles sont déjà, plus ou moins, mises en œuvre par les Etats membres tandis que d'autres attendent encore d'être prises en considération au regard des contextes législatif, politique et social propres à chaque pays.

3. Dans le cadre de la réalisation de ses objectifs fondamentaux, le Conseil de l'Europe accorde une attention particulière aux groupes potentiellement vulnérables, dont les personnes âgées, afin de garantir la protection de leurs droits fondamentaux et de leur dignité. Les commentaires ci-joints, dont le Comité des Ministres partage les idées forces, apportent des informations sur les travaux déjà menés au sein du Conseil de l'Europe dans les domaines de la cohésion sociale, des migrations, de la santé et du handicap. S'agissant de ce dernier domaine, il convient aussi de signaler les travaux mis en œuvre actuellement par le Comité d'experts sur le vieillissement des personnes handicapées et les personnes âgées handicapées (CAHPAH-VPH), groupe subordonné au Forum européen de coordination du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour les personnes âgées 2006-2015 (CAHPAH). Ce groupe se penche sur les problèmes que rencontrent les personnes handicapées lorsqu'elles vieillissent, ainsi que sur ceux des personnes âgées dont le vieillissement physique engendre des handicaps (mobilité réduite, difficulté d'audition, etc.).

4. Tout en gardant à l'esprit la pertinence de la Convention européenne des droits de l'homme, le Comité des Ministres juge particulièrement importants, dans ce contexte, l'article 23 et les autres dispositions de la Charte sociale européenne révisée qui portent sur les droits des personnes âgées, et estime que nombre des problèmes recensés dans la [Recommandation 1796 \(2007\)](#) pourraient être réglés ou atténués par une mise

1. Adoptée par le Comité des Ministres le 6 février 2008, lors de la 1017^e réunion des Délégués des Ministres.



en œuvre efficace de ces dispositions. Le Comité des Ministres attire l'attention de l'Assemblée sur les précisions pertinentes fournies à cet égard par le Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne (voir l'annexe 1).

5. Le Comité des Ministres reconnaît, en particulier, que les personnes âgées peuvent être plus que d'autres en butte à la discrimination dans des domaines comme l'emploi, l'accès aux soins de santé ou les services financiers, ce qu'il déplore vivement; il encourage fortement les Etats membres à veiller à ce que la législation antidiscriminatoire s'applique aussi aux cas de discrimination fondée sur l'âge. Il exhorte aussi les Etats membres à renforcer leurs activités de sensibilisation à cet égard avec les partenaires concernés (comme les employeurs, les autorités sanitaires ou autres organismes publics, etc.).

6. L'Assemblée parlementaire doit savoir que, dans le cadre des suites données au Sommet de Varsovie, une *task force* de haut niveau sur la cohésion sociale au XXI^e siècle a récemment finalisé son rapport intitulé «Vers une Europe active, juste et cohésive sur le plan social». Le Comité des Ministres et ses groupes de rapporteurs examinent actuellement ce rapport, qui aborde notamment plusieurs des questions mentionnées dans la recommandation, comme le renforcement de la promotion des droits sociaux, les conséquences de l'évolution démographique, les régimes de retraite, les politiques de santé et de protection sociale, l'assistance et le soutien aux familles ou encore les questions intergénérationnelles, afin de déterminer quelles suites concrètes pourraient être données aux recommandations qu'il contient.

7. Pour finir, le Comité des Ministres encourage les Etats membres qui n'ont pas encore ratifié la Charte sociale européenne à songer à le faire, étant donné que la mise en œuvre de plusieurs dispositions de la Charte améliorerait considérablement la protection des personnes âgées et l'aide qui leur est apportée. Compte tenu de l'importance de la pension qui constitue l'essentiel des revenus des personnes âgées, le Comité des Ministres exhorte, en outre, les Etats membres à envisager de ratifier le Code européen de sécurité sociale et le Code européen révisé de sécurité sociale, ainsi que la Convention européenne de sécurité sociale. Les deux premiers instruments garantissent un certain niveau de prestations tandis que le troisième permet aux migrants âgés de conserver leurs droits à pension lorsqu'ils retournent dans leur pays d'origine. Enfin, les Etats membres sont encouragés à envisager la signature et/ou la ratification du Protocole no 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, qui prévoit une interdiction générale de la discrimination, y compris fondée sur l'âge.

Annexe 1 – Avis du Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne sur la [Recommandation 1796 \(2007\)](#) de l'Assemblée parlementaire – «Situation des personnes âgées en Europe»

1. A la demande du Comité des Ministres (998^e réunion, 13 juin 2007), le Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne a examiné la [Recommandation 1796 \(2007\)](#) de l'Assemblée parlementaire et a adopté l'avis suivant.
2. Le comité gouvernemental relève l'intérêt manifesté par l'Assemblée parlementaire pour la Charte sociale européenne et prend note de la [Recommandation 1796 \(2007\)](#), qu'il a examinée avec attention.
3. Les valeurs fondamentales de nos sociétés, comme le respect des droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit, doivent être partagées par toutes celles et tous ceux qui vivent en Europe.
4. Le comité gouvernemental réaffirme son attachement à la protection des droits sociaux et rappelle le caractère indissociable des droits de l'homme – civils, politiques, sociaux, économiques et culturels.
5. Le comité gouvernemental attire l'attention sur le fait que la plupart des questions soulevées par la recommandation peuvent être résolues par l'application de l'article 23 et les différentes dispositions de la Charte sociale européenne (révisée) portant sur les droits des personnes âgées.
6. L'article 23 de la Charte sociale européenne (révisée) (Droit des personnes âgées à une protection sociale)² est la première disposition d'un traité européen en matière de droits de l'homme qui protège spécifiquement les droits des personnes âgées. L'article 23 recoupe d'autres dispositions de la Charte qui protègent les personnes âgées en tant que membres de la population au sens général, à savoir les articles 11 (Droit à la protection de la santé), 12 (Droit à la sécurité sociale), 13 (Droit à l'assistance sociale et médicale), et 14 (Droit au bénéfice des services sociaux).
7. L'article 23 exige des Etats de prendre les «mesures appropriées» en vue d'assurer l'exercice effectif du droit des personnes âgées à une protection sociale. Le comité gouvernemental souligne que le concept de ce qui est considéré être approprié en la matière peut changer au fil du temps, conformément à une conception du vieillissement dans la société en évolution et à une conception nouvelle et progressiste de ce que doit être la vie des personnes âgées. L'article 23 requiert de toute façon que les Etats mettent au point et programment des dispositions conformes aux besoins spécifiques des personnes âgées.
8. Au titre de l'article 23, les Etats doivent adopter une législation antidiscriminatoire (ou similaire), tout au moins dans certains domaines, afin de protéger les intéressés contre toute discrimination fondée sur l'âge. Au titre de l'article 24 (Droit à la protection en cas de licenciement), les Etats doivent prendre des mesures adéquates pour assurer la protection de tous les travailleurs contre le licenciement lié au motif de l'âge.
9. Le comité gouvernemental souligne de plus que l'article 23 a pour principal objectif de permettre aux personnes âgées de demeurer des membres à part entière de la société et le droit de participer aux divers domaines d'activité de la société. Ce droit doit être reconnu à toute personne active ou retraitée, vivant dans une institution ou non. A cette fin, les personnes âgées doivent bénéficier de ressources suffisantes pour leur permettre de mener une existence décente et de participer activement à la vie publique, sociale et culturelle. Elles doivent se voir attribuer un droit effectif à bénéficier des services et facilités existants en leur faveur, ainsi que du droit d'être informées des possibilités qu'elles ont d'y recourir.
10. Le comité gouvernemental souligne également que, au titre de l'article 23, les personnes âgées doivent bénéficier du droit à des soins de santé appropriés.
11. En ce qui concerne les personnes âgées vivant en institution, le comité gouvernemental rappelle que, au titre de l'article 23, il est établi que les personnes âgées doivent se voir garantir le droit à une prise en charge appropriée et à des services adéquats, 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 et le droit de se plaindre des soins et des traitements en institution. Tous les établissements doivent être agréés ou soumis à un régime de déclaration ou d'inspection ou à tout autre mécanisme qui assure, en particulier, que la qualité des soins fournis est adéquate.
12. Par conséquent, le comité gouvernemental invite tous les Etats membres à ratifier la Charte sociale européenne (révisée), à en accepter les dispositions pertinentes relatives à la situation des personnes âgées, en particulier l'article 23, et à en garantir l'application satisfaisante en droit et en pratique au niveau national.

2. L'article 23 de la Charte sociale européenne (révisée) est identique à l'article 4 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne de 1988.

Annexe 2 – Avis du Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) sur la [Recommandation 1796 \(2007\)](#) de l'Assemblée parlementaire – «Situation des personnes âgées en Europe»

1. Le Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) accueille favorablement la [Recommandation 1796 \(2007\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur la situation des personnes âgées en Europe, un sujet important traité intensivement tant aux niveaux international que national. Dans sa Stratégie pour la cohésion sociale, les personnes âgées sont mises en évidence parmi celles particulièrement à risque de devenir vulnérables. Les personnes âgées ainsi que les questions autour des implications plus larges du vieillissement pour un développement social durable sont traitées dans le cadre des travaux du CDCS. Beaucoup de points de cette recommandation font déjà partie des politiques des Etats membres pour les personnes âgées en général.
2. Le CDCS a réalisé d'importants travaux dans ce domaine et, par le biais de ses comités subalternes (traitant des politiques sociales pour les familles, de la sécurité sociale et de l'amélioration de la situation des travailleurs à faible revenu), porte actuellement son attention sur différentes questions ayant trait au vieillissement, qui est en effet un phénomène complexe. L'impact du vieillissement démographique sur nos sociétés est difficilement estimable et ses conséquences dépendent de la capacité d'adaptation des politiques au vieillissement démographique.
3. La diversité et le potentiel des personnes âgées devraient être soulignés. Il est important de mettre l'accent sur les politiques en matière de diversité et de cohésion dans divers environnements tels que le lieu de travail, la famille et la communauté. Des aspects liés au genre et aux besoins spécifiques des femmes et des hommes devraient être pris en considération.
4. Le CDCS approuve la proposition d'une Charte sur la coopération entre générations, destinée à établir des forums pour le dialogue entre les générations. Il est important de s'interroger sur la manière de renforcer la cohésion intergénérationnelle et sociale dans le cadre du vieillissement et d'autres contextes tels que l'urbanisation, la migration, etc.
5. Les personnes âgées avec des qualifications ou un degré d'instruction inférieurs devraient avoir une chance équitable de se maintenir dans la vie active – avec un emploi décent/qualifié de la même manière que ceux ayant une qualification plus élevée.
6. Le comité voudrait souligner les disparités et les différences significatives, partiellement attribuables à la culture ou aux traditions différentes, qui existent (à l'intérieur des Etats et entre eux) au niveau des soins dans les institutions. Pour cette raison, l'élaboration des règles modèles concernant les conditions minimales requises pour les personnes âgées en institution au niveau européen pourrait être difficile et un échange autour de normes existant dans les pays serait préférable. Il est important de savoir quelles sont les préférences des Européens, personnes âgées et soignants, au sujet des soins en institution, et quelles sont les politiques et les plans des Etats membres dans ce secteur. La participation des utilisateurs ou clients et de leurs familles dans la gestion des établissements à travers une certaine autonomie devrait être accrue. Dans le contexte du vieillissement démographique, une priorité fondamentale serait de pouvoir vieillir dans la communauté, avec l'appui de services locaux et de centres sociaux fournissant des services complexes, qui intégreraient plusieurs services dans un seul lieu, y compris loisirs et activités culturelles et sociales.
7. Les Etats membres devraient s'assurer, par le biais de dispositions flexibles de travail et des services sociaux, que les soignants ont un choix libre dans leur carrière professionnelle et que fournir des soins à d'autres personnes n'entraîne pas un risque d'insécurité économique. Le bien-être des soignants a un impact significatif sur la qualité des soins, la sécurité et le bien-être des personnes dépendantes, aussi bien que pour leur dignité et leur qualité de vie.
8. Les systèmes de santé dans les Etats membres devraient mettre en œuvre des principes favorables aux personnes âgées et se focaliser sur un vieillissement sain. Les coûts élevés des soins empêchant de traiter une personne âgée sont un critère inacceptable: cet argument peut certainement perdre de la valeur si on considère les bénéfices au niveau des années supplémentaires gagnées et de la qualité de vie.
9. En ce qui concerne les systèmes de protection sociale, le CDCS encourage les Etats à ratifier les instruments de sécurité sociale du Conseil de l'Europe, notamment le Code européen de sécurité sociale et le Code européen de sécurité sociale révisé, ainsi que la Convention européenne de sécurité sociale. En effet, les pensions de vieillesse constituent l'essentiel des revenus des personnes âgées. Dans ce contexte, les deux premiers instruments mentionnés contiennent les normes européennes en matière de prestations de vieillesse et garantissent un certain niveau de prestations. Quant au troisième instrument, il permet aux migrants âgés qui retournent dans leur pays de conserver leurs droits à la pension de vieillesse.

10. Une politique ciblée, telle que suggérée pour des migrants âgés, est dans certains pays une exception; ils considèrent en effet que la politique générale devrait être suffisante pour n'importe quelle catégorie de citoyens. Le concept de politiques culturellement adaptées aux besoins des migrants semble être trop généralement formulé pour être acceptable ou même applicable dans toute situation.

11. Dans ce domaine, il est souhaitable de comparer et de mettre en relation les initiatives du Conseil de l'Europe avec celles de l'Union européenne et des Nations Unies.

Annexe 3 – Commentaires du Comité européen de la santé (CDSP) sur la [Recommandation 1796 \(2007\)](#) de l'Assemblée parlementaire – «Situation des personnes âgées en Europe»

Le Comité européen de la santé (CDSP) a examiné la [recommandation 1796 \(2007\)](#) de l'Assemblée parlementaire et soumet les commentaires suivants:

1. Le CDSP accueille la recommandation de l'Assemblée parlementaire comme une vue d'ensemble précieuse et détaillée des questions actuelles relatives au vieillissement des populations et de la manière dont la situation des personnes âgées est abordée dans le domaine de la santé. Le CDSP considère que c'est une contribution importante aux efforts continus du Conseil de l'Europe pour assister les Etats membres dans leur démarche visant à rendre leurs systèmes de santé plus équitables, efficaces et de grande qualité.

Le CDSP a noté avec intérêt la grande envergure de la révision de la situation, qui couvre presque tous les domaines du champ d'activités du Conseil de l'Europe.

2. La 6e Conférence des ministres européens de la Santé sur

«Le vieillissement au XXIe siècle: nécessité d'une approche équilibrée pour un vieillissement en bonne santé» (Athènes, 1999) a spécialement traité ce sujet.

Le rapport du Secrétaire Général et la déclaration politique de la 6e Conférence ministérielle et sa note explicative³ renforcent le soutien total et l'engagement des ministres de la Santé. Elle dit en particulier:

«La personne humaine doit être considérée dans sa globalité, et non pas en fonction de son âge. On ne saurait oublier qu'une personne âgée a été jeune et qu'elle a contribué à l'économie de son pays. La société a une responsabilité envers elle. Il s'agit, en effet, d'une personne ayant les droits et les obligations de tout citoyen.»

3. La 8e Conférence des ministres européens de la Santé, intitulée «Déplacements à l'échelle internationale: droits de l'homme et défis pour les systèmes de santé» (Bratislava, République slovaque, 22 et 23 novembre 2007), a traité des besoins spécifiques en matière de santé des migrants, y compris des groupes les plus vulnérables comme les personnes âgées.

4. Des recommandations du Comité des Ministres offrent des réponses immédiates aux questions soulevées par l'Assemblée parlementaire:

- Recommandation Rec(2003)24 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'organisation des soins palliatifs, qui donne des lignes directrices aux Etats membres dans l'organisation de services de soins palliatifs;
- Recommandation Rec(2001)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'adaptation des services de soins de santé à la demande de soins et de services des personnes en situation marginale. Elle appelle à développer le cadre d'une politique cohérente et globale basée sur les principes de l'équité, de la dignité humaine et de la participation, en évitant la stigmatisation et en améliorant la base des connaissances. Les personnes âgées figurent parmi les groupes vulnérables dans cette recommandation;
- Recommandation no R (2000) 5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le développement de structures permettant la participation des citoyens et des patients au processus décisionnel concernant les soins de santé;
- Recommandation Rec(2006)18 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les services de santé dans une société multiculturelle, qui donne une description de l'organisation des services de santé pour tenir compte de la dimension multiculturelle, pour chaque migrant, y compris les personnes âgées.

En conclusion, le CDSP soutient totalement le contenu et le raisonnement de la [Recommandation 1796 \(2007\)](#) de l'Assemblée sur la situation des personnes âgées en Europe et partagera ses messages avec ses membres.

3. Les trois documents figurent dans le document CM(99)90.

Annexe 4 – Commentaires du Comité européen sur les migrations (CDMG) sur la [Recommandation 1796 \(2007\)](#) de l'Assemblée parlementaire – «Situation des personnes âgées en Europe» (adoptés par le Bureau du CDMG au nom du comité)

1. Le Comité européen sur les migrations (CDMG) se réjouit de l'attention que l'Assemblée parlementaire porte à la situation des personnes âgées en Europe. Il partage les préoccupations de l'Assemblée parlementaire concernant la discrimination dont elles sont encore victimes en matière d'accès à l'emploi, aux soins de santé, à l'éducation et aux services sociaux et financiers.
2. Le CDMG salue également le fait que l'Assemblée parlementaire ait identifié la vulnérabilité particulière des migrants âgés. Il reconnaît que les migrants âgés peuvent être confrontés à une double, voire triple, discrimination, et que des mesures spécifiques et les services culturellement adaptés sont nécessaires pour garantir l'égalité dans la jouissance de leurs droits.
3. En particulier, le CDMG convient que des mesures effectives visant à favoriser l'inclusion et la participation des migrants âgés, à les encourager à maintenir des liens avec leur pays d'origine, et à leur faciliter l'accès aux services sociaux, aux pensions et aux soins devraient être élaborées et mises en œuvre dans les pays d'accueil.
4. Le CDMG travaille sur la situation des migrants âgés depuis longtemps. La question a été soulevée dans le cadre des travaux du Comité sur l'intégration des migrants, la coopération avec les pays d'origine et la migration de la main-d'œuvre. En 2002, le CDMG a en outre organisé un mini-séminaire sur les migrants âgés.
5. Le CDMG réitère l'intérêt qu'il porte à l'idée d'entreprendre des travaux sur la situation des migrants âgés et prendra en considération la proposition de l'Assemblée parlementaire de mettre en œuvre des activités en vue de faciliter l'intégration des migrants âgés et d'améliorer leur accès aux services sociaux et à leurs droits, au moment de préparer son programme d'activités pour 2009-2011.