Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Résumé de l'étude sur les droits des personnes âgées en Suisse

Extrait de l'étude « Menschenrechte im Alter. Ein Überblick über die menschenrechtliche Situation älterer Personen in der Schweiz », Eva Maria Belser, Chrtsine Kaufmann, Andrea Egbuna Joss, Sabrina Ghielmini, Gabriela Medici, Berne, 26 juillet 2017

Ces dernières années, les droits des personnes âgées et leur concrétisation ont éveillé l'intérêt de plusieurs instances internationales, qui demandent que ces droits et les problématiques que soulève leur concrétisation fassent aussi l'objet d'études approfondies à l'échelle de chaque pays. En conséquence, la Confédération a chargé le CSDH de réaliser un *état des lieux de la situation des droits des personnes âgées en Suisse*. Fruit de ce mandat, la présente étude constitue un premier tour d'horizon de la situation des libertés et des droits fondamentaux des personnes âgées en Suisse ainsi que des difficultés concrètes qui entravent leur réalisation. Elle servira aussi de base au CSDH pour planifier des projets complémentaires.

Comme le suggèrent les explorations nationales et internationales sur le sujet et les recherches préliminaires du CSDH sur l'évolution enregistrée ces derniers temps en Suisse, cette étude met l'accent sur trois domaines de la vie : travail et retraite, logement et mobilité ainsi que santé et soins. Elleles complète par une analyse de thèmes transversaux : égalité de traitement et non-discrimination, autonomie et participation ainsi que violence et négligence. Il s'agit là de sujets qui se recoupent de multiples façons.

Sur la base des résultats obtenus lors d'une première phase, les auteures de l'étude ont mené des entretiens avec des professionnel-le-s de la Confédération, des cantons, de l'économie et de la société civile pour dresser un état des lieux de la situation des droits des personnes âgées en Suisse. Le but de cet état des lieux était d'avoir un aperçu de la situation et des principales problématiques qui l'accompagnent. Sur la base des résultats de cette enquête qualitative, l'étude analyse les domaines de la vie et les problématiques retenues sous l'angle des droits humains. Une première version de cet état des lieux a été présentée à divers spécialistes lors d'une rencontre qui s'est tenue le 7 novembre 2016. Dans la mesure du possible, il a été tenu compte dans la présente étude des constats faits lors de cette séance. Toutefois, les sujets et les questions juridiques soulevés étaient trop nombreux pour qu'il soit possible de les étudier tous de façon approfondie.

source: https://doi.org/10.7892/boris.136118 | downloaded: 18.4.2024

L'étude opte pour *une approche souple s'agissant de la définition* des personnes particulièrement vulnérables du fait de leur âge, le critère déterminant étant le moment à partir duquel une personne est exposée, dans un domaine déterminé, à des inégalités de traitement de droit ou de fait en raison de son âge avancé.

Les droits humains sont inaliénables, indépendamment de l'âge et de l'état de santé de l'individu. Or, des obstacles de droit ou de fait empêchent souvent la concrétisation de ces droits, lorsqu'il s'agit de personnes âgées. En l'absence d'une convention internationale ou d'un article de la Constitution fédérale qui s'occupe spécifiquement des besoins de protection de ces personnes, le débat porte moins sur l'application de normes spécifiques que sur la concrétisation des droits humains universels dans les situations où les obstacles et les inégalités de traitement que rencontrent les personnes âgées sont attribuables à leur âge. À l'échelon international, l'étude tient compte en particulier, pour établir un état des lieux, des garanties générales de la CEDH, des Pactes I et II des Nations Unies, de la Convention contre la torture , des normes particulières de la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) et de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), bien que l'applicabilité de cette dernière aux personnes âgées reste controversée.

Inégalités de traitement envers les personnes âgées

Les *inégalités de traitements dont sont victimes les personnes âgées* ont été un sujet incontournable lors des entretiens. Il en ressort toutefois que l'on désigne du terme de « discrimination » toutes les formes possibles d'inégalité de traitement envers les personnes âgées et que cette notion est souvent utilisée non dans son sens juridique, mais dans son sens courant plus large, comme synonyme d'« inégalité de traitement ». Pour ces raisons, les situations de vie « discriminatoires » décrites ne constituent pas forcément, eu égard à leurs manifestations concrètes, de discrimination au sens des dispositions régissant les droits fondamentaux.

En droit constitutionnel, ce sont les principes de l'égalité devant la loi et de l'interdiction de la discrimination de l'art. 8 Cst qui s'appliquent aux inégalités de traitement ; divers traités internationaux contiennent également des dispositions à ce sujet. En vertu du principe général de l'égalité devant la loi énoncé par l'art. 8, al. 1, Cst, l'État doit se fonder sur des motifs objectifs et raisonnables lorsqu'il adopte des actes législatifs et des décisions administrative. Cette garantie est complétée par l'art. 8, al. 2, Cst qui, en interdisant, la discrimination protège les personnes contre toute discrimination injustifiée fondée sur des critères tels que l'âge. Ainsi, toute inégalité de traitement ayant l'âge pour motif doit non seulement être objectivement justifiée, mais aussi se fonder sur des motifs qualifiés et être proportionnelle. Le Tribunal fédéral estime toutefois que l'âge est un motif de discrimination atypique, car les aînés ne constituent pas traditionnellement un groupe défavorisé ou exclu pour des raisons politiques. Dès lors, il part du principe que les critères utilisés pour apprécier une inégalité de traitement fondée sur l'âge doivent s'inspirer dans la pratique du principe d'égalité en droit énoncé par l'art. 8, al. 1, Cst. Les conditions auxquelles une inégalité de traitement fondée sur l'âge ne constitue pas une atteinte aux droits fondamentaux de la personne n'ont cependant toujours pas été établies, et les auteures jugent indispensable de mener des recherches dans ce domaine.

Durant les entretiens, les professionnel-le-s consultés ont relaté tant des inégalités de traitement imputables à des particuliers (sur les marchés de l'emploi et du logement ou encore dans les

services, par exemple) que des inégalités imputables aux institutions publiques (limite d'âge pour accéder à certaines fonctions, problématique du financement des soins, etc.). Il n'a pas été possible, durant cet état des lieux, de vérifier si les inégalités de fait ou de droit exposées durant les entretiens étaient conformes au droit constitutionnel et au droit international. Il ressort néanmoins de l'étude que la protection contre les actes discriminatoires commis par des particuliers en Suisse présente de nombreuses failles, en raison notamment de l'absence d'une loi générale contre la discrimination. La Suisse a adopté une approche sectorielle, notamment pour répondre aux recommandations internationales, qui consiste à protéger certaines catégories de personnes en édictant des lois spéciales (comme la loi sur l'égalité), et n'a pas encore traité le phénomène particulier des inégalités fondées sur l'âge.

Autonomie et participation

La possibilité de participer à la vie de la société et de mener une existence autonome même à un âge avancé est cruciale pour les aîné-e-s et indispensable à la concrétisation de leurs droits fondamentaux. Or, il ressort de l'analyse des entretiens que divers problèmes se posent s'agissant tant *de l'autonomie et de la participation* des personnes âgées que de l'exercice de leurs droits civils. Les spécialistes consultés soulignent ainsi que le respect de la volonté de l'individu n'est pas garanti, surtout pour les personnes malades, handicapées ou vulnérables pour un autre motif. Tant les membres du personnel soignant en institution que les proches prennent des décisions sans tenir suffisamment compte de la volonté des personnes âgées ; s'il s'agit en partie de mesures qui découlent du droit de la protection de l'adulte, ce n'est toutefois pas toujours le cas. Les spécialistes portent une appréciation globalement positive sur le nouveau régime de protection de l'adulte, mais font toutefois remarquer que son application, notamment lors de l'évaluation de la capacité de discernement des personnes âgées, est encore teintée d'incertitudes considérables.

S'il ne figure pas explicitement en tant que tel dans les dispositions applicables du droit constitutionnel et du droit international, le droit à une existence autonome et à la participation à la vie de la société pour les personnes âgées est toutefois garanti partiellement ou implicitement par divers principes, et notamment la liberté personnelle (art. 10, al. 2, Cst). Par ailleurs, les droits politiques inscrits dans la constitution garantissent à tous les citoyen-ne-s majeurs le droit de participer à la prise de décisions publiques. La garantie de la dignité humaine (art. 7 Cst), le droit au respect de la vie privée et familiale (art. 13 Cst, art. 8 CEDH et art. 17 Pacte II de l'ONU), et le droit à la participation à la vie culturelle (art. 15 Pacte I de l'ONU) jouent aussi un rôle prépondérant pour protéger le droit à l'autonomie et à la participation. La présente étude s'intéresse plus précisément au respect et à la protection de la dignité humaine et de la liberté personnelle ainsi qu'à la concrétisation des obligations de l'État qui découlent du droit de la protection des personnes, en particulier des adultes, pour savoir dans quelle mesure ce droit respecte et protège l'autonomie et la participation des aîné-e-s.

L'étude conclut provisoirement que les devoirs de protection positifs de l'État jouent un rôle particulièrement important dans ce domaine. Si le nouveau droit de protection de l'adulte a certes considérablement favorisé l'autonomie des personnes âgées, ses dispositions sont toutefois très vagues, de sorte que les autorités disposent d'un vaste pouvoir discrétionnaire pour adopter des mesures. Étant donné que le débat en cours porte souvent uniquement sur les enfants et les

adolescents, l'appréciation de la capacité de discernement des aîné-e-s suscite encore beaucoup d'incertitudes. Il y a donc lieu d'étudier la question, mais aussi de mener à terme des programmes de sensibilisation concernant les implications de ces mesures pour les droits humains.

S'agissant de la *participation politique*, l'État est avant tout tenu de ne pas restreindre les droits en question de façon injustifiée. Les spécialistes consultés estiment toutefois aussi qu'il faut favoriser davantage la participation des personnes âgées à la prise de décisions politiques et sociales. Pour les aîné-e-s atteints dans leur santé, ce devoir découle aussi de l'art. 29 CDPH, qui leur garantit la participation à la vie politique et sociale.

Enfin, s'agissant de la *participation à la vie de la société*, l'étude conclut qu'il faut étudier le rapport entre les droits fondamentaux et les technologies de l'information et de la communication, dans la perspective de la numérisation et de ses conséquences pour les personnes âgées.

Travail et retraite

L'analyse des entretiens confirme la pertinence des sujets du travail et de la retraite pour la concrétisation des droits des personnes âgées en Suisse. Tous les spécialistes consultés estiment que les travailleurs et travailleuses peuvent être l'objet d'inégalités de traitement en raison de leur âge dès 50 ans déjà, et même dès 45 ans pour ce qui est de la formation et du perfectionnement professionnels.

Les problèmes signalés par les spécialistes relèvent en premier lieu de la liberté personnelle (art. 10, al. 2, Cst), de la liberté économique (art. 27 Cst) et du droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (art. 12 Cst) ainsi que, s'agissant des conventions internationales, du droit au travail (art. 6 Pacte I de l'ONU), du droit à des conditions de travail justes et favorables (droits fondamentaux au travail de l'OIT, art. 7 Pacte I de l'ONU), du droit à la sécurité sociale (art. 9 Pacte I de l'ONU) et du droit à un niveau de vie suffisant (art. 11 Pacte I de l'ONU).

Du point de vue des droits humains, il s'agit non seulement de savoir si un *âge fixe pour la retraite* respecte les principes de l'égalité devant la loi et de l'interdiction de la discrimination, et de déterminer comment calculer l'âge légal de la retraite (selon l'âge biologique ou les années de cotisation, par exemple), mais aussi de voir comment supprimer d'autres entraves au travail des personnes âgées, notamment dans le domaine du droit fiscal et du droit des assurances sociales. Toutefois, nous ne disposons pas de données fiables pour nous livrer à une analyse approfondie de ces questions, et des études empiriques s'imposent ici : il faudrait ainsi réaliser une enquête dans l'ensemble de la Suisse pour jauger l'importance réelle des inégalités de traitement dont souffrent les personnes âgées sur le marché de l'emploi.

La perspective des droits fondamentaux soulève aussi plusieurs questions en lien avec les obligations de protection de l'État : en premier lieu, il s'agit d'établir si les inégalités de traitement envers les personnes âgées qui ressortent des statistiques dans certaines branches de l'économie constituent une discrimination visée à l'art. 8, al. 2, Cst. Il faut à cet égard prêter une attention particulière au rôle des stéréotypes négatifs pouvant affecter les travailleurs et travailleuses âgés et à l'obligation de l'État de les combattre en vertu de l'interdiction de la discrimination. Actuellement, il n'est pas tenu suffisamment compte des effets de la perte de l'emploi sur la concrétisation des droits fondamentaux que sont notamment la liberté personnelle ou la participation à la vie de la société, par exemple lorsqu'il s'agit de juger une action pour licenciement abu-

sif. En deuxième lieu, la question est de savoir si l'État honore dûment son obligation de protéger aussi les personnes âgées des atteintes à la santé qui peuvent se produire au travail. En troisième lieu, il faut mener des recherches sur les conditions justifiant une inégalité de traitement fondée sur l'âge, tant sous l'angle du rôle de l'État en tant qu'employeur que sous celui de ses obligations d'intervenir dans le secteur privé. En quatrième et dernier lieu, la question se pose de savoir si l'obligation de postuler et de suivre des mesures de réadaptation satisfait au principe de la proportionnalité, en tenant notamment compte du fait que cela peut ne pas être efficace pour atteindre l'objectif formulé. Les auteures estiment que des recherches s'imposent dans ce domaine aussi.

Logement et mobilité

Indissociables, les domaines du logement et de la mobilité jouent un grand rôle dans la vie des personnes âgées. Il ressort des entretiens que les personnes âgées entendent choisir elles-mêmes leur domicile et le type de logement et rester autonomes le plus longtemps possible. Toutefois, il s'avère aussi que les structures et les possibilités financières, notamment, limitent dans la pratique la liberté de choix des personnes âgées en matière de logement.

L'étude montre que divers libertés et droits fondamentaux jouent aussi un rôle en matière de logement et de mobilité. Ainsi, l'art. 13 Cst garantit le caractère privé du logement, y compris des chambres dans les homes. S'agissant des décisions relatives aux modalités de logement des personnes âgées, c'est en particulier le droit à la liberté personnelle, garanti par l'art. 10, al. 2, Cst, qui s'applique. Il comprend notamment leur liberté de choisir le *type* de logement et les modalités des éventuels soins apportés par des tiers. Quant à la liberté de choisir son *lieu* de domicile, elle est garantie par la liberté d'établissement (art. 24 Cst).

L'étude conclut à la nécessité d'étudier dans quelle mesure les dispositions légales (financement des soins, prestations complémentaires et aide sociale, en particulier) produisent des effets inconciliables avec le droit de vivre à son domicile au troisième et quatrième âge.

Santé

Tous les spécialistes consultés ont qualifié d'essentielles pour la situation des personnes âgées en Suisse les questions liées à la santé et aux soins médicaux. Ils estiment que la détérioration de l'état de santé et la dépendance qui caractérisent généralement la dernière étape de la vie influent à plusieurs égards sur la concrétisation des libertés et droits fondamentaux. S'ils jugent généralement très bons l'accès des personnes âgées aux soins de santé et la qualité des prestations médicales en Suisse, ils signalent toutefois aussi des problématiques, comme l'augmentation du nombre de personnes dépendantes ou démentes. Le fait que certaines prestations de prise en charge et certains médicaments prophylactiques (pour prévenir ou retarder les démences, par exemple) ne sont pas entièrement remboursés par les caisses-maladie et les inégalités de traitement qui peuvent se produire lorsqu'il s'agit d'appliquer des traitements médicaux coûteux aux personnes âgées sont d'autres questions qui n'ont encore guère fait l'objet de débats et qui appellent des études complémentaires.

Violence et négligence

Les spécialistes consultés estiment que les sujets de la violence et de la négligence des personnes âgées sont aussi une réalité en Suisse. La violence est un phénomène aux multiples facettes, qui vont de l'exploitation financière et de la négligence active et passive à des mesures de privation de liberté en passant par des actes de violence physique, psychique et sexuelle. Elle se manifeste dans toutes les situations possibles, que ce soit dans l'espace public, dans la vie privée ou encore dans les actes du personnel soignant, de l'entourage ou des personnes tierces.

Dans la thématique de la violence et de la négligence, le respect des droits fondamentaux dépend surtout des obligations de protection de l'État. En vertu du droit à la vie et du droit à l'intégrité physique et psychique inscrits à l'art. 10 Cst, ces obligations ont tant un caractère préventif qu'un caractère réactif. L'État doit ainsi adopter des mesures aptes à protéger les individus des risques qui menacent sérieusement leur existence et leur santé et qui découlent par exemple de la violence et de la négligence dans les établissements publics ou dans la vie domestique. L'État peut honorer cette obligation de protection par exemple en garantissant une protection policière suffisante, en inscrivant le sujet de la violence au programme des cours de formation et de perfectionnement du personnel soignant ou en adoptant des dispositions susceptibles de protéger les patient-e-s et les pensionnaires des établissements publics.

Conclusions et prochaines étapes

Ce tour d'horizon montre qu'en Suisse, les personnes âgées sont l'objet d'inégalités de traitement et que leurs droits fondamentaux ne sont pas toujours respectés. Il ressort des entretiens et des échanges avec les spécialistes que ces derniers y voient des problèmes pratiques et les abordent en tant que tels, plutôt que comme des questions relevant des droits humains. Les intervenant-e-s ne sont en règle générale pas conscients des libertés fondamentales qui sont en jeu dans les diverses problématiques.

L'étude montre aussi que les lacunes constatées dans le dispositif de protection des personnes âgées en Suisse concernent généralement la mise en œuvre des garanties légales et bien moins souvent les dispositions elles-mêmes, même si l'absence d'une loi générale contre la discrimination affaiblit ce dispositif. Il ressort aussi de cet état des lieux qu'en Suissedivers acteurs ont adopté de multiples mesures afin que les droits des personnes âgées soient mieux respectés, même si elles ne l'explicitent pas dans ces termes.

Dans l'optique des prochaines phases du projet, les auteures de l'étudeont échangé avec les spécialistes consultés au sujet des instruments que le CSDH pourrait mettre au point. Si ces échanges n'ont pas abouti à une vision commune, il s'en dégage néanmoins des idées pour une première « panoplie d'instruments » à développer traitant des aspects juridiques des libertés et droits fondamentaux des personnes âgées en Suisse :

– *Répertoire des libertés et droits fondamentaux des personnes âgées* : cette publication, qui prendrait la forme d'une fiche d'information, d'une brochure ou d'un « catalogue », recenserait les libertés et droits fondamentaux applicables à la situation des personnes âgées. Elle pourrait ensuite servir à sensibiliser les professionnel-le-s et les personnes âgées aux droits qui sont en jeu en fonction de la situation que vivent ces dernières.

– *Recherche juridique sur la discrimination envers les personnes âgées* : ni la jurisprudence – particulièrement hétérogène sur ce sujet – ni la recherche ne se sont encore penchées précisément sur le sujet de la discrimination envers les personnes âgées en Suisse. Des études doivent donc être menées pour déterminer des critères juridiques permettant d'identifier les cas de discrimination en raison de l'âge, et notamment les cas de discrimination multiple.

– *Recherche sur les conditions et les obstacles juridiques qui concernent le droit de vivre de manière autonome à son domicile à un âge avancé* : le droit de vivre à son domicile est une question capitale, omniprésente dans les propos des personnes interrogées. Les professionnel-le-s consultés ont notamment mentionné parmi les obstacles divers effets concrets de dispositions d'ordre financier (en particulier dans le domaine du financement des soins, des prestations complémentaires, de l'aide sociale et de la coordination entre ces divers instruments). Les auteures de l'étude estiment donc qu'il convient d'étudier les conditions applicables au droit de vivre à son domicile à un âge avancé, et les obstacles à ce droit, sous la forme par exemple d'un avis de droit succinct.

– *Bases légales des mesures préventive*s : l'importance des mesures prophylactiques en faveur des personnes âgées ne cessera de croître, notamment avec l'apparition de nouveaux médicaments qui préviennent ou retardent l'apparition d'une démence, par exemple. En l'occurrence, des questions se posent au sujet de l'accès à ces traitements ou médicaments, mais aussi au sujet du droit de refuser toute mesure préventive.

L'application des résultats des recherches dans la pratique est également un domaine qui, dans l'opinion des auteures, appelle des mesures. Concrètement, le CSDH prévoit de réaliser des modules de formation continue pour les professionnel-le-s, afin de les sensibiliser aux enjeux des droits humains dans leur sphère d'activité. De tels modules pourraient aussi être proposés aux personnes âgées.

Enfin, un troisième domaine intéressant dans le cadre du quel des mesures pourraient être prises concerne *la saisie des données et l'amélioration de leur qualité*. Le présent'état des lieux a ainsi révélé qu'on ne dispose que de données lacunaires sur la situation des personnes âgées en Suisse, en particulier pour ce qui est des inégalités de traitement et de la violence. Il reste à déterminer dans quelle mesure et avec quels moyens le CSDH pourrait réaliser les études (notamment empiriques) requises.

La publication complète en allemand est accessible sous :
http://www.skmr.ch/frz/publications/index.html