



Assemblée générale

Distr. générale
28 janvier 2022
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-neuvième session

28 février-1^{er} avril 2022

Points 2 et 3 de l'ordre du jour

Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Normes et obligations découlant du droit international en ce qui concerne la promotion et la protection des droits de l'homme des personnes âgées

Rapport de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme*

Résumé

Le présent rapport, soumis en application de la résolution 48/3 du Conseil des droits de l'homme, dresse un état des lieux analytique des normes et obligations découlant du droit international en ce qui concerne la promotion et la protection des droits de l'homme des personnes âgées. Il en ressort qu'en l'état actuel du droit international, la protection des droits de l'homme des personnes âgées est parcellaire et insuffisamment systématique, en droit et dans la pratique, et qu'il faut agir rapidement en vue d'élaborer et d'adopter, pour les personnes âgées, un cadre des droits de l'homme qui soit cohérent, complet et intégré, tout en veillant à ce que les travaux des mécanismes existants tiennent compte, dans une plus large mesure, des préoccupations des personnes âgées. Le rapport vise à faciliter les débats qui se tiendront pendant la réunion multipartite prévue par la résolution précitée et à contribuer à tous les débats engagés sur le sujet aux plans national, régional et international, notamment au sein du Groupe de travail à composition non limitée sur le vieillissement.

* Il a été convenu que le présent rapport serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 48/3 du Conseil des droits de l'homme. Dans cette résolution, le Conseil a prié la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme d'établir un rapport sur les normes et obligations découlant du droit international en ce qui concerne la promotion et la protection des droits de l'homme des personnes âgées pour le lui soumettre à sa quarante-neuvième session et, pour ce faire, de consulter les États, les mécanismes régionaux, les organes conventionnels, les institutions nationales des droits de l'homme, les organismes des Nations Unies concernés et les organisations de la société civile. Le Conseil a en outre prié le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) d'organiser une réunion multipartite pour examiner le rapport et d'établir un résumé assorti de conclusions comprenant des recommandations sur les moyens de remédier aux éventuelles lacunes et au caractère dispersé du droit international des droits de l'homme en ce qui concerne les personnes âgées, et de lui soumettre le rapport avant sa cinquante et unième session.

2. Tout au long des 11 sessions de travail qu'il a organisées depuis 2011, le Groupe de travail à composition non limitée sur le vieillissement, qui a été créé par la résolution 65/182 de l'Assemblée générale et dont le mandat a été précisé dans la résolution 67/139 de cette dernière¹, a examiné la question de savoir si le cadre international existant relatif aux droits de l'homme des personnes âgées était suffisant et quels seraient les meilleurs moyens de remédier aux éventuelles lacunes et autres insuffisances, notamment en étudiant, le cas échéant, la possibilité d'adopter d'autres instruments et d'autres mesures. Depuis 2013, l'Experte indépendante chargée de promouvoir l'exercice par les personnes âgées de tous les droits de l'homme (ci-après dénommée « l'Experte indépendante »), dont le mandat a été créé par la résolution 24/20 du Conseil des droits de l'homme, examine elle aussi cette question de manière approfondie ; d'autres organes chargés des droits de l'homme ont également traité différents aspects des droits de l'homme des personnes âgées dans leurs travaux. Le présent rapport s'appuie sur les travaux de ces organes et mécanismes, ainsi que sur les deux études analytiques des normes relatives aux personnes âgées que le HCDH a réalisées afin de contribuer aux travaux menés par le Groupe de travail à composition non limitée sur le vieillissement dans le cadre de ses sessions de travail de 2012² et 2021³.

3. Pour établir le présent rapport, le HCDH a consulté les parties intéressées et reçu, en réponse à un appel à contributions, 28 communications écrites, qui peuvent être consultées sur son site Web⁴.

II. Renseignements d'ordre général

A. Démographie et droits de l'homme des personnes âgées

4. Le vieillissement rapide de la population est une des tendances caractéristiques de notre époque⁵. On estime que, d'ici à l'an 2050, il y aura 1,5 milliard de personnes âgées de 65 ans et plus, ce qui représente un sixième de la population mondiale⁶. Si en soi le

¹ Voir <https://social.un.org/ageing-working-group/index.shtml>.

² Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), « *Normative standards in international human rights law in relation to older persons* », document analytique final (étude analytique de 2012), à consulter à l'adresse suivante : <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/OHCHRAAnalyticalOutcomePaperonOldePersonsAugust2012.doc>.

³ HCDH, version actualisée de l'étude analytique de 2012 des normes relatives aux personnes âgées découlant du droit international des droits de l'homme, document de travail établi par le HCDH (étude actualisée de 2021), mars 2021, à consulter à l'adresse suivante : <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/eleventh/OHCHR%20HROP%20working%20paper%2022%20Mar%202021.pdf>.

⁴ Voir https://www.ohchr.org/EN/Issues/OlderPersons/Pages/submissions-res-48_3.aspx.

⁵ Voir *Modeler les tendances de notre époque*, rapport du Réseau des économistes des Nations Unies publié à l'occasion du soixante-quatrième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies.

⁶ Nations Unies, *World Population Ageing 2019: Highlights*, p. 5.

vieillesse ne rend pas nécessairement plus vulnérable, différents facteurs physiques, politiques, économiques et sociaux qui accompagnent le vieillissement contribuent aux difficultés que les personnes âgées rencontrent dans l'exercice de leurs droits de l'homme, comme on a pu le voir dans le contexte de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19)⁷.

5. Les notions de « vieillesse » ou de « personnes âgées » sont des constructions sociales, de même que la manière dont on conçoit ce que cela signifie d'être « vieux »⁸. Il n'y a pas d'indicateur biologique ou chronologique fixe et objectif du moment où l'on devient « vieux » : cela dépend des pratiques et des valeurs culturelles de la communauté à laquelle on appartient⁹. La notion de « vieillesse » ne se définit pas de la même manière en fonction de l'objectif visé ; même lorsqu'on se sert de l'âge chronologique pour fixer des seuils dans tel ou tel domaine, on ne fixe pas tous les seuils au même âge : il y a par exemple un âge pour percevoir une pension de retraite publique, un âge pour bénéficier de rabais ou autres privilèges, un autre âge encore pour examiner l'aptitude d'une personne à la conduite¹⁰. Les notions de « grand âge » et d'« aîné »¹¹ ont évolué au fil du temps, d'une culture à l'autre et au sein des mêmes cultures. Chaque individu a un âge psychologique (l'âge qu'il a l'impression d'avoir) qui ne correspond pas nécessairement à son âge chronologique ni à l'âge qu'on lui donne et, à la question « qui est vieux ? », différents groupes de population répondront sans doute de différentes façons et au regard de leur âge¹².

6. Bien souvent, le fait d'être désigné comme « personne âgée » ou comme « personne d'un certain âge » pénalise systématiquement les personnes concernées. La discrimination est souvent fondée sur des stéréotypes âgistes et sur des préjugés paternalistes ou défavorables sur la perte de moyens, l'incapacité à s'adapter et à acquérir de nouvelles compétences, ou même l'intérêt que les personnes concernées portent à cela. Ces attitudes âgistes valent à des personnes et à des groupes, une fois devenus « vieux », de se voir exclus de certaines activités sociales et économiques, notamment d'activités rémunératrices.

B. Répercussions de la pandémie de COVID-19 sur les droits de l'homme des personnes âgées

7. La pandémie de COVID-19 a mis en lumière de façon dramatique les défaillances des cadres nationaux et du cadre international régissant les droits des personnes âgées. Si la pandémie a eu de lourdes conséquences pour de nombreux groupes de population, ces conséquences sont d'autant plus importantes qu'il existait déjà des inégalités structurelles¹³. Les conséquences pour les droits de l'homme des personnes âgées ont été particulièrement désastreuses¹⁴. Étant donné qu'elles sont plus sujettes aux infections graves et compte tenu des conditions de vie d'un grand nombre d'entre elles, les personnes âgées ont constitué l'écrasante majorité des pertes en vies humaines. Ces incidences vont toutefois bien au-delà de la perte de vies humaines et de la maladie grave : elles ont mis au jour l'existence de structures, d'attitudes et de pratiques âgistes, et les lourdes conséquences que celles-ci avaient pour la jouissance par les personnes âgées de leurs droits de l'homme.

⁷ Voir [A/75/205](#) ; et la note de synthèse du Secrétaire général sur l'incidence de la COVID-19 sur les personnes âgées.

⁸ [A/HRC/48/53](#), par. 31 à 37.

⁹ Gerard Quinn et Israel Doron, *Against Ageism and Towards Active Social Citizenship for Older Persons: The Current Use and Future Potential of the European Social Charter* (Conseil de l'Europe, 2021), p. 15 à 17.

¹⁰ *Ibid.*, p. 16.

¹¹ Dans sa résolution 50/141, l'Assemblée générale a décidé qu'en anglais, l'expression « *older persons* », employée dans les Principes des Nations Unies pour les personnes âgées, viendrait remplacer le mot « *elderly* ».

¹² Gerard Quinn et Israel Doron, *Against Ageism and Towards Active Social Citizenship for Older Persons: The Current Use and Future Potential of the European Social Charter*, p. 16.

¹³ Voir [E/CN.5/2021/4](#).

¹⁴ Nations Unies, « *COVID-19 and human rights: we are all in this together* », avril 2020.

8. En mai 2020, le Secrétaire général a décrit les risques particuliers que la pandémie de COVID-19 présentait pour les personnes âgées¹⁵, à savoir : le risque nettement plus important qu'elles développent une forme grave de COVID-19 et meurent après avoir contracté le virus ; le risque qu'elles soient éventuellement victimes de discrimination fondée sur l'âge dans l'accès aux soins médicaux, l'accueil et l'orientation en milieu hospitalier et l'accès aux thérapies vitales ; la mort de milliers de pensionnaires de centres résidentiels pour personnes âgées ou d'établissements de soins de longue durée qui avaient contracté le coronavirus ; le fait qu'en raison des confinements, les personnes âgées soient plus susceptibles d'être victimes de négligence, de maltraitance ou de violence – au sein de leur famille et dans les centres résidentiels et les établissements de soins ; l'accès limité aux services de santé sans lien avec la COVID, par exemple aux visites à domicile et aux soins de proximité ; la menace de délitement du réseau social, le risque plus important d'isolement, et les risques en matière de santé mentale, surtout pour les femmes âgées qui vivaient seules pendant les périodes de confinement et du fait des mesures de distanciation sociale ; la montée d'un âgisme bien enraciné, notamment la discrimination à l'égard des personnes âgées, la stigmatisation de celles-ci et l'émergence dans le discours public et sur les médias sociaux de remarques et de propos haineux visant les personnes âgées, expressions d'un ressentiment intergénérationnel ; des inégalités d'accès à l'information, qu'elle concerne ou non la pandémie, et des inégalités d'accès aux services publics ou autres ; l'invisibilité des personnes âgées dans l'analyse des données publiques.

9. Bon nombre des conséquences de la pandémie résultent des lacunes existantes du cadre garantissant la protection des droits de l'homme des personnes âgées. L'urgence sanitaire et les mesures prises comme suite à celle-ci ont mis au jour, et souvent amplifié, bon nombre des difficultés que rencontraient les personnes âgées depuis des années, notamment la discrimination fondée sur l'âge, l'insuffisance de la protection sociale, le manque d'accès aux services de santé, le manque d'autonomie, la participation insuffisante à la prise de décisions, et le risque de violence, de négligence, de maltraitance et d'exploitation.

10. Dans une déclaration commune publiée en soutien à la note de synthèse du Secrétaire général sur les personnes âgées, 146 États Membres et observateurs permanents ont souligné la gravité et l'urgence de la situation. Ils se sont dits vivement préoccupés par l'incidence désastreuse qu'avait la pandémie de COVID-19 sur la vie des personnes âgées, et par le rôle de la pandémie dans la montée de l'âgisme, notamment dans l'augmentation de la discrimination fondée sur l'âge et de la stigmatisation des personnes âgées. Ils ont également fait savoir qu'ils étaient résolus à promouvoir et à respecter pleinement la dignité et les droits des personnes âgées et à s'efforcer de renforcer les mesures ciblées prises, aux plans national et mondial, pour répondre aux besoins des personnes âgées, garantir leurs droits et favoriser l'avènement de sociétés plus inclusives, équitables, résilientes et ouvertes aux personnes de tous âges¹⁶.

11. La pandémie continue de présenter des difficultés nouvelles, qui compromettent les efforts que font la communauté internationale et les gouvernements pour protéger les droits de l'homme de tous les membres de leurs sociétés, y compris les personnes âgées, comme l'ont souligné l'ONU¹⁷ et les mécanismes relatifs aux droits de l'homme¹⁸, notamment

¹⁵ Nations Unies, « *Policy brief: the impact of COVID-19 on older persons* », mai 2020.

¹⁶ À consulter à l'adresse suivante : http://www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2020/05/ENG_final_-with-countries.pdf.

¹⁷ Voir « Riposte de l'ONU face à la COVID-19 », à consulter à l'adresse suivante : <https://www.un.org/fr/coronavirus/UN-response> ; Programme des Nations Unies sur le vieillissement (Département des affaires économiques et sociales), « *COVID-19 pandemic and older persons: relevant UN system resources on COVID-19 and older Persons* », à consulter à l'adresse suivante : <https://www.un.org/development/desa/ageing/covid19.html>.

¹⁸ *COVID-19 and human rights treaty bodies*, à consulter à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/COVID-19-and-TreatyBodies.aspx> ; « *Compilation of statements by human rights treaty bodies in the context of COVID-19* », septembre 2020, à consulter à l'adresse suivante : www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/COVID19/External_TB_statements_COVID19.pdf.

l'Experte indépendante¹⁹, qui se sont en outre demandé s'il était systématiquement tenu compte des besoins des personnes âgées dans le cadre de la planification des stratégies visant à « reconstruire en mieux », ou si ces personnes étaient parfois reléguées au second plan²⁰.

12. La pandémie a montré que les cadres normatifs en vigueur présentaient des lacunes et qu'il restait beaucoup à faire pour assurer efficacement la protection des droits de l'homme des personnes âgées. Dans sa note de synthèse, le Secrétaire général préconise de mettre en place des cadres législatifs plus solides aux plans national et international afin de protéger les droits de l'homme des personnes âgées, et recommande au Groupe de travail à composition non limitée sur le vieillissement de redoubler d'efforts pour définir des propositions d'instrument juridique international²¹. L'Experte indépendante a conclu que la pandémie avait « révélé des lacunes en matière de protection qu'il conviendra[it] de combler au-delà des phases de réponse et de rétablissement »²² et que « [l']absence d'instrument juridique international complet et intégré pour la promotion et la protection des droits et de la dignité des personnes âgées a[va]it toujours des implications pratiques considérables, y compris pour les personnes âgées dans les situations d'urgence »²³.

III. Âgisme, discrimination fondée sur l'âge et droits de l'homme des personnes âgées

13. Pour déterminer si le cadre international en vigueur permet de lutter efficacement contre les violations généralisées et systématiques des droits de l'homme des personnes âgées, il faut avant tout définir la nature et les causes de ces violations. Il faut pour cela comprendre comment les constructions sociales que sont le vieillissement et l'âgisme contribuent à ces schémas de violations. Cette analyse est essentielle pour déterminer si la protection garantie par le cadre international en vigueur, et dispersée dans plusieurs traités généraux et thématiques, traduit une compréhension parfaite des causes sous-jacentes de la discrimination fondée sur l'âge et des structures qui la sous-tendent et si cette protection permet d'apporter des réponses en la matière de façon cohérente, systématique et soutenue.

14. Un vaste corpus de publications universitaires renseigne sur la nature et l'ampleur du phénomène d'âgisme²⁴, notamment son invisibilité, son acceptation générale au sein de la société, et les préjudices non négligeables qu'il fait subir aux personnes touchées, sur les plans tant physique que psychologique, ainsi que les autres incidences néfastes que ce phénomène a sur la société dans son ensemble²⁵. L'âgisme peut être implicite ou explicite, négatif ou positif, et peut prendre bien des formes²⁶. Il peut être un mode de pensée à l'échelle de l'individu, il peut imprégner les attitudes et les comportements d'une personne vis-à-vis d'une autre, ou être présent au plan institutionnel ou dans les politiques publiques²⁷. Les attitudes âgistes sont largement partagées, y compris par les personnes âgées elles-mêmes, et cette intériorisation entraîne tout un éventail d'effets préjudiciables²⁸.

15. L'âgisme est un phénomène mondial qui a des effets délétères sur les personnes âgées et qui porte atteinte à la jouissance, par celles-ci, de nombreux droits de l'homme, y compris le droit à la vie, à la santé, à un niveau de vie suffisant, au travail, à l'autonomie et à

¹⁹ Voir [A/75/205](#).

²⁰ [A/HRC/48/53](#), par. 18.

²¹ [A/75/218](#), par. 58.

²² [A/75/205](#), par. 29.

²³ [A/75/205](#), par. 78.

²⁴ Voir, par exemple, Todd D. Nelson, « Ageism: prejudice against our feared future self », *Journal of Social Issues*, vol. 61, n° 2 (2005), p. 201 à 221 ; Liat Ayalon et Clemens Tesch-Römer (dir. publ.), *Contemporary Perspectives on Ageism* (Springer, 2018).

²⁵ Kerry Sargent-Cox, « Ageism: we are our own worst enemy », *International Psychogeriatrics*, vol. 29, n° 1 (2017), p. 1 et 2.

²⁶ Lindsey A. Cary et al., « The ambivalent ageism scale: developing and validating a scale to measure benevolent and hostile ageism », *The Gerontologist*, vol. 57, n° 2 (2017), p. 27 à 36.

²⁷ Israel Doron et Nena Georgantzi (dir. publ.), *Ageing, Ageism and the Law: European Perspectives on the Rights of Older Persons* (2018).

²⁸ E-S. Chang et al., « Global reach of ageism on older persons' health: a systematic review », *PLoS One* (15 janvier 2020), doi : 10.1371/journal.pone.0220857.

l'indépendance, à la liberté et à la sécurité de la personne et à la participation à la vie de la collectivité. Le Rapport mondial sur l'âgisme, publié conjointement par l'Organisation mondiale de la Santé, le HCDH, le Département des affaires économiques et sociales et le Fonds des Nations Unies pour la population en 2021, renseigne, preuves à l'appui, sur la nature et l'ampleur de l'âgisme, ainsi que sur l'incidence de ce phénomène sur les jeunes et les personnes âgées. Selon ce rapport, il est impératif d'adopter, à titre prioritaire, un cadre législatif plus solide permettant de protéger les individus contre l'âgisme et la discrimination fondée sur l'âge²⁹.

16. L'Experte indépendante³⁰ a souligné les effets préjudiciables de l'âgisme dans la vie des personnes âgées : dans des domaines comme la santé et les soins de longue durée, la violence et la maltraitance, l'emploi et la retraite, l'exclusion sociale et les activités financières, dans la manière dont les personnes âgées sont représentées dans les médias, dans les discours haineux et dans les situations d'urgence³¹. Elle a constaté qu'en mettant toutes les personnes âgées dans le même panier, les attitudes et pratiques âgistes ne rendent pas compte de la diversité de ces personnes. Elle a souligné les différentes façons dont l'âgisme « accentu[ait] d'autres formes d'inégalités, fondées sur le sexe, le handicap et l'état de santé, l'origine ethnique, l'identité autochtone ou le statut de migrant, l'identité de genre et l'orientation sexuelle, la situation socioéconomique ou d'autres situations »³².

17. Étonnamment, le cadre international des droits de l'homme ne prévoit pas expressément de garantie contre les traitements discriminatoires liés à l'âgisme, et ne fait pas expressément obligation aux États de prendre des mesures concrètes pour venir à bout de l'âgisme et de ses conséquences discriminatoires. Quoiqu'il en soit, on peut soutenir que les États sont tout de même tenus de lutter contre l'âgisme puisqu'il s'agit d'une discrimination fondée sur l'âge et qu'au regard de certains traités, ils ont l'obligation de mettre fin à la discrimination fondée sur « toute autre situation », c'est-à-dire entre autres sur l'âge. Cela étant, généralement, les mécanismes conventionnels chargés des droits de l'homme n'ont pas pour pratique de s'appuyer sur ces dispositions d'ordre général relatives à la discrimination fondée sur l'âge pour lutter, de façon plus globale, contre l'âgisme, et on retrouve rarement le terme « âgisme » en dehors des rapports de l'Experte indépendante et du Rapporteur spécial sur les droits des personnes handicapées.

18. Outre les lacunes observées en matière de protection des droits de l'homme pour ce qui est de la discrimination fondée sur la vieillesse, il existe d'autres défaillances et insuffisances importantes qui ont des répercussions particulières sur la protection effective des droits de l'homme des personnes âgées. Ces défaillances et insuffisances concernent des domaines tels que la capacité juridique, la qualité des soins, les soins de longue durée, les soins palliatifs, l'aide aux victimes de violence et de maltraitance, les recours disponibles en cas de violations des droits de l'homme, l'indépendance et l'autonomie, le droit à un niveau de vie suffisant, pour ce qui est notamment du logement, le droit des personnes âgées à l'apprentissage tout au long de la vie, les effets de l'évolution technologique, les déficits numériques et l'accès des personnes âgées aux technologies de l'information, le rôle que peuvent jouer les robots et l'intelligence artificielle et les inconvénients qu'ils peuvent présenter pour ce qui est de la prestation de soins et de l'accompagnement, la situation des personnes âgées dans les cas d'urgence, et le manque de données dont on dispose concernant les personnes âgées, en particulier différents sous-groupes de personnes âgées³³.

19. S'il est important de cerner les différents types de lacunes qui portent atteinte à la jouissance des droits de l'homme par les personnes âgées, la version actualisée de l'étude analytique de 2012 des normes relatives aux personnes âgées découlant du droit international des droits de l'homme (l'« étude actualisée de 2021 ») proposait de s'intéresser avant tout à la question de savoir si l'élaboration d'un nouvel instrument juridique contraignant spécialement consacré aux personnes âgées aurait un effet particulièrement efficace pour ce

²⁹ Organisation mondiale de la Santé (OMS), *Rapport mondial sur l'âgisme* (2021), p. 104.

³⁰ Voir A/HRC/48/53, par. 21 à 31 et 58.

³¹ A/HRC/48/53, par. 51 à 72.

³² A/HRC/48/53, par. 51.

³³ A/75/205, par. 78.

qui est d'améliorer la protection des droits de l'homme des personnes âgées aux plans national et international³⁴.

IV. Efficacité de la protection garantie par les instruments internationaux en vigueur relatifs aux droits de l'homme

A. Nature, fréquence et qualité des références à l'âge et aux personnes âgées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme

20. Les personnes âgées sont en droit de jouir de tous les droits de l'homme et peuvent donc invoquer toutes les garanties générales prévues par les traités relatifs aux droits de l'homme³⁵. En outre, certains traités garantissent expressément des droits qui intéressent particulièrement les personnes âgées, par exemple le droit des personnes âgées à la sécurité sociale. Au plan régional, l'adoption, en 2015, de la Convention interaméricaine sur la protection des droits de l'homme des personnes âgées et, en 2017, du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits des personnes âgées représente un progrès non négligeable, même si le champ d'application de ces instruments est limité aux États de ces deux régions qui y ont adhéré.

21. En dehors de ces exemples, il est rarement fait mention des personnes âgées dans les instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme et, en règle générale, la vieillesse n'est pas expressément citée parmi les motifs de discrimination proscrits³⁶. L'âge ne figure pas expressément sur la liste type des motifs de discrimination proscrits par les instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme : l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme garantit à chacun les droits énoncés dans la Déclaration sans distinction aucune, « notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ». Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que d'autres traités thématiques adoptés par la suite, comportent des dispositions du même ordre.

22. Il est désormais admis que la discrimination fondée sur l'âge relève de la discrimination fondée sur « toute autre situation ». Pour ce qui est du processus de vieillissement ou de la construction sociale et juridique de la « vieillesse », et de la manière dont ceux-ci influent sur la notion d'égalité et de non-discrimination fondée sur l'âge (sur la vieillesse), la jurisprudence et la pratique des mécanismes et organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme restent pourtant relativement peu abondantes. De même, les caractéristiques particulières de la discrimination fondée sur l'âge qui nécessitent que l'on adapte la définition de la notion de discrimination (comme cela a été fait dans la disposition de la Convention relative aux droits des personnes handicapées selon laquelle le refus d'aménagement raisonnable constitue en soi une forme de discrimination fondée sur le handicap) n'ont pas été examinées en profondeur.

23. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, examinant la question de savoir si l'âge était un motif de discrimination proscrit par l'article 2 (par. 2) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels bien qu'il n'en soit pas expressément fait mention dans cette disposition, a déclaré ce qui suit : « Cette omission, plutôt que d'être considérée comme intentionnelle, doit s'expliquer par le fait que, lorsque

³⁴ Étude actualisée de 2021, par. 57.

³⁵ Le présent rapport porte sur les instruments relatifs aux droits de l'homme des Nations Unies. La protection des droits de l'homme des personnes âgées telle qu'elle est garantie par les traités régionaux relatifs aux droits de l'homme et par d'autres traités est examinée dans l'étude actualisée de 2021, par. 59 à 65.

³⁶ Exception faite de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, art. 1^{er} (par. 1).

ces instruments ont été adoptés, le problème du vieillissement de la population n'était pas aussi évident ni aussi urgent qu'il l'est à l'heure actuelle. »³⁷.

24. Pourtant, l'âgisme n'est pas un phénomène nouveau : ce terme a été inventé à peu près à l'époque où les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme ont été adoptés et le phénomène lui-même existait déjà depuis bien longtemps. Le fait que les auteurs du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et d'autres traités n'aient pas pensé à l'âge ou à l'âgisme a sans doute façonné le cadre conceptuel qui sous-tend ce traité, ainsi que le choix des droits qu'il consacre et la manière dont ils sont énoncés.

25. L'omission de la discrimination fondée sur l'âge dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels peut être considérée comme sous-entendant que cette forme de discrimination est moins importante que celles dont il est expressément fait mention dans cet instrument et, de ce fait, cette forme de discrimination risque de faire l'objet d'un examen moins rigoureux que d'autres³⁸. Dans l'ensemble, les systèmes nationaux et international des droits de l'homme ne garantissent pas, en effet, une protection suffisante contre l'âgisme et la discrimination fondée sur l'âge comparé à ce qui est prévu en matière de racisme, de sexisme, de capacitisme et de droits de l'enfant, autant de domaines pour lesquels il existe des dispositions conventionnelles spécifiques.

26. En particulier, l'absence d'un cadre international rigoureux se répercute souvent au plan national, sachant que la discrimination fondée sur l'âge et les attitudes âgistes sont répandues et bien enracinées dans la plupart des sociétés et que les pratiques existantes sont souvent considérées comme « objectives et raisonnables » et, partant, comme ne faisant pas partie des différences de traitement inacceptables, alors même qu'elles sont l'expression de préjugés âgistes³⁹. Lorsqu'un traité fait obligation à un État partie d'interdire la discrimination pour tel ou tel motif particulier, l'interdiction de la discrimination pour le motif visé est plus susceptible d'être expressément inscrite dans la législation nationale et d'être appliquée dans la pratique ; à l'inverse, un motif dont il n'est pas fait mention risque de n'être pas pris en considération ou d'être relégué au second plan.

27. Il importe également de s'intéresser à la question de la discrimination multiple ou croisée fondée sur la vieillesse et sur d'autres situations. Dans leurs observations générales et leurs observations finales, les organes conventionnels des Nations Unies ont cité un grand nombre de motifs possibles de discrimination croisée. Cependant, dans leur jurisprudence, les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme n'ont pas véritablement défini de cadre conceptuel cohérent et fondé sur l'expérience relatif aux droits des personnes âgées sur le plan de l'intersectionnalité. Faute de normes concernant spécifiquement la situation des personnes âgées, les mécanismes existants chargés des droits de l'homme ont actuellement une marge de manœuvre réduite pour ce qui est d'apporter une vision nuancée des questions relatives à la discrimination croisée et multiple liées à la vieillesse et à d'autres motifs⁴⁰.

28. Dans son rapport de 2021, l'Experte indépendante a souligné que le cadre international ne reconnaissait pas la discrimination fondée sur l'âge et ne protégeait pas contre cette forme de discrimination :

Le cadre juridique actuel n'a ni les moyens ni la capacité de remédier systématiquement aux lacunes de la protection des droits de l'homme des personnes âgées. Les cadres internationaux et régionaux existants ne prévoient pas d'obligations spécifiques et globales concernant le droit à l'égalité et à la non-discrimination dans la vieillesse, ne faisant notamment pas de l'âge un motif proscrit de discrimination. L'âgisme est presque totalement invisible dans les dispositions des traités et leur interprétation par les organes conventionnels. Pour remédier à cette lacune du droit international et régional des droits de l'homme, l'âge en tant que motif de

³⁷ Voir l'observation générale n° 6 (1995) du Comité, par. 11.

³⁸ A/HRC/48/53, par. 38.

³⁹ A/HRC/48/53, par. 41.

⁴⁰ Étude analytique de 2012, p. 12.

discrimination doit être expressément reconnu, notamment dans un instrument global et juridiquement contraignant sur les droits de l'homme des personnes âgées⁴¹.

B. Évolution de la pratique des mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme en ce qui concerne le traitement des droits de l'homme des personnes âgées

Organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme

29. Les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme se sont intéressés à certains aspects des droits de l'homme des personnes âgées ou de la discrimination fondée sur la vieillesse, l'attention portée à ces questions ayant varié entre les différents comités et au sein même de ceux-ci au fil du temps. Si des déclarations générales importantes ont été faites en la matière, dans l'ensemble, à en juger par la nature, le degré et l'intensité de la mobilisation de ces organes à cet égard, on ne peut pas dire que la question des droits de l'homme des personnes âgées fait véritablement l'objet d'un examen global, cohérent et soutenu⁴². Par exemple, si le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ont publié des observations générales sur les droits des personnes âgées (voir également ci-après), « les références aux personnes âgées, y compris les personnes âgées handicapées, dans les conclusions des organes de défense des droits de l'homme et les recommandations de l'Examen périodique universel sont [...] rares »⁴³ et « [l]es procédures de suivi des instruments relatifs aux droits de l'homme négligent en général les personnes âgées »⁴⁴. En outre, ces références éparses et isolées ne constituent pas véritablement une mobilisation sur la durée et, même lorsque des organes conventionnels examinent ces questions, généralement, aucun suivi reposant sur un cadre cohérent et intégré relatif aux droits des personnes âgées n'est véritablement assuré dans le temps.

30. Avec la création, en 2011, du Groupe de travail à composition non limitée sur le vieillissement, la question importante des droits de l'homme des personnes âgées a été inscrite au programme d'action des Nations Unies, et de nombreux États ont instamment prié les mécanismes existants relatifs aux droits de l'homme de s'intéresser de plus près à ce sujet. En se servant de la base de données de l'Index universel des droits de l'homme, les auteurs de l'étude actualisée de 2021 ont examiné la question de savoir dans quelle mesure les différents organes conventionnels avaient expressément tenu compte, dans le cadre de leurs travaux, des droits des personnes âgées, notamment des droits examinés par le Groupe de travail à composition non limitée sur le vieillissement de sa huitième à sa dixième session. Or, il ne semble pas y avoir eu d'augmentation significative de l'intérêt que les mécanismes relatifs aux droits de l'homme ont porté à cette question pendant cette période, ni avant ni après la pandémie. Les recherches effectuées dans la base de données de l'Index universel des droits de l'homme du HCDH sur toutes les observations finales adoptées par les organes conventionnels entre 2010 et 2019 ont donné 270 résultats pertinents pour la période 2010-2014, et 249 pour la période 2015-2019⁴⁵.

31. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes se sont intéressés de près et de façon plus soutenue aux droits de l'homme des personnes âgées. En 1996, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté son observation générale n° 6 (1995) sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées⁴⁶ et a également examiné des questions intéressant les personnes âgées par la suite, dans d'autres observations générales. Le Comité pour

⁴¹ A/HRC/48/53, par. 95.

⁴² Étude actualisée de 2021, par. 66.

⁴³ A/74/186, par. 10.

⁴⁴ A/HRC/27/46, par. 31 (al. d) ; A/HRC/39/50, par. 88.

⁴⁵ Étude actualisée de 2021, par. 72.

⁴⁶ Voir par. 20 et 35 à 42. L'observation générale n° 13 (1999) du Comité concernant le droit à l'éducation renvoie à l'observation générale n° 6 (1995) et contient en outre au paragraphe 24 une référence supplémentaire importante quoique brève aux personnes âgées.

l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a adopté sa recommandation générale n° 27 (2010) sur les femmes âgées et la protection de leurs droits d'être humains, et a également examiné la situation des femmes âgées par la suite, dans d'autres recommandations générales.

32. Il est difficile d'évaluer toutes les répercussions de l'observation générale n° 6 (1995) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels en dehors de la procédure d'établissement de rapports, mais ce texte constitue un important cadre de référence pour ceux qui s'efforcent de donner effet au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Son contenu traduit en outre la pensée de l'époque et contient un certain nombre de références qui sont désormais dépassées dans le contexte de l'examen des droits de l'homme des personnes âgées⁴⁷. En outre, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels n'examine pas systématiquement ces questions dans le cadre de la procédure d'établissement des rapports⁴⁸. S'agissant des questions et des droits spécifiques examinés, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ne s'est guère intéressé aux soins et à l'assistance de longue durée, qu'aucun traité relatif aux droits de l'homme ne garantit expressément mais qui reprennent des éléments de droits tels que le droit à la santé, à la sécurité sociale et à un niveau de vie suffisant et le droit de vivre de manière autonome⁴⁹. Le Comité a mentionné brièvement le droit aux soins palliatifs dans trois observations générales, chaque fois par une référence d'ordre général lorsqu'il était question de garantir à tous la possibilité de bénéficier de soins préventifs, curatifs et palliatifs⁵⁰. Ce droit a été mentionné plusieurs fois dans des observations finales, mais sa nature et sa portée n'ont jamais fait l'objet d'un examen approfondi.

33. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes examine systématiquement les droits humains des femmes âgées dans ses observations finales et ses recommandations générales. Il procède aussi régulièrement à une analyse du cours de la vie, mettant en évidence la manière dont la discrimination que les filles et les femmes subissent au cours des premières étapes de leur vie influe sur leur bien-être dans leur vieillesse. En plus de sa recommandation générale de 2010 consacrée à la situation des femmes âgées, le Comité a examiné la situation des femmes âgées dans plusieurs autres recommandations générales et adopté une recommandation générale sur les conséquences économiques du mariage, qui a des répercussions particulières sur bon nombre de femmes âgées⁵¹. Cela étant, dans certains domaines, les femmes âgées sont évoquées de façon générale, sans précisions, ou bien il en fait mention dans la liste souvent longue des formes possibles de discrimination croisée.

34. En dehors du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, les organes conventionnels ne s'intéressent pas vraiment à ces questions de façon systématique et soutenue. On retrouve des références aux personnes âgées dans les observations générales du Comité des droits des personnes handicapées, et on dénombre au moins une référence aux personnes âgées dans un tiers des observations finales de ce comité⁵².

35. Le Comité contre la torture a fait quelques rares références aux personnes âgées dans ses observations finales⁵³, et ne s'est pas spécialement intéressé à la situation des prisonniers âgés, qui représentent une proportion croissante des détenus. Bien qu'il reconnaisse que les établissements de soins relèvent de son mandat, le Comité ne s'y est guère intéressé, se

⁴⁷ A.E. Georgantzi, « *Developing a new framework for human rights in older age: exploration, interpretation and application* », thèse de doctorat, Université nationale d'Irlande à Galway, avril 2020, p. 206 à 208.

⁴⁸ On peut lire dans l'étude actualisée de 2021 qu'en effectuant une recherche sur les « personnes âgées » dans les observations finales adoptées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ces vingt dernières années à l'aide de la base de données de l'Index universel des droits de l'homme, on a obtenu environ 85 résultats distincts ; cela étant, un certain nombre de références à des questions telles que la sécurité sociale pourraient, sur le fond, intéresser aussi les personnes âgées, même lorsque celles-ci ne sont pas expressément mentionnées (voir par. 75).

⁴⁹ Étude actualisée de 2021, par. 133 à 136.

⁵⁰ Ibid., par. 144.

⁵¹ Recommandation générale n° 29 (2013).

⁵² Étude actualisée de 2021, par. 85 et 86.

⁵³ Ibid., par. 78 à 83.

contentant d'inscrire dans ses dernières listes de points la question de l'incidence de la COVID-19 sur les pensionnaires des établissements de soins⁵⁴. De même, la situation des personnes âgées n'est pas un sujet prioritaire pour le Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants : si cet organe reconnaît que son mandat englobe les établissements de soins, et demande instamment que ces établissements soient placés sous la surveillance des mécanismes nationaux de prévention, il ne s'y est guère intéressé dans le cadre de ses visites de pays⁵⁵.

36. L'attention que d'autres organes conventionnels ont expressément portée aux personnes âgées reste également limitée. Il n'est arrivé que rarement que le Comité des droits de l'homme fasse expressément référence aux personnes âgées dans ses observations générales et ses observations finales. Si le recoupement de l'âge et de la race, de l'origine ethnique et du statut d'autochtone sont d'importants vecteurs de discrimination, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale s'est peu intéressé à la question des personnes âgées, dont il fait rarement mention dans ses travaux⁵⁶. De même, si, de tous les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles est le seul à faire figurer l'âge dans sa liste des motifs de discrimination proscrits, la question des travailleurs migrants âgés n'a que rarement été expressément abordée par le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille dans ses observations finales ou ses observations générales⁵⁷. Quant au Comité des disparitions forcées et au Comité des droits de l'enfant, ils font eux aussi rarement référence à la situation des personnes âgées.

Titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme

37. Depuis 2014, le mandat de l'Expert indépendant a mis un coup de projecteur sur la question des droits des personnes âgées. D'autres titulaires de mandat se sont aussi expressément intéressés à la question, dans une certaine mesure, en particulier les titulaires des mandats relatifs aux droits des personnes handicapées, à l'extrême pauvreté, au droit à la santé⁵⁸, à la violence à l'égard des femmes et à la discrimination à l'égard des femmes et des filles. Toutefois, lorsque les titulaires de mandat thématique au titre des procédures spéciales se penchent sur cette question, ils le font généralement de manière ponctuelle et, si la démarche est tout de même utile, elle est rarement soutenue ou axée, dans une mesure suffisante, sur une approche cohérente et holistique des droits de l'homme des personnes âgées⁵⁹. La question des droits des personnes âgées, eu égard notamment au droit à l'éducation⁶⁰, au logement⁶¹ ou à l'alimentation, qui n'ont été que peu évoqués dans les travaux des titulaires des mandats thématiques concernés, pourrait être considérablement approfondie. Les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales pourraient consulter plus systématiquement les personnes âgées et les organisations qui les représentent dans le cadre des visites de pays.

V. Limites, défaillances et lacunes de certaines normes et obligations relatives aux droits de l'homme

38. Le Groupe de travail à composition non limitée sur le vieillissement a examiné un ensemble de droits et de questions, parmi lesquels : le droit à l'égalité et à la non-discrimination ; le droit à l'autonomie et à l'indépendance ; le droit de vivre à l'abri de la violence, de l'exploitation, de la maltraitance et de la négligence ; le droit à la santé, notamment le droit de recevoir des soins palliatifs ; le droit à un niveau de vie suffisant ;

⁵⁴ Ibid., par. 82.

⁵⁵ Ibid., par. 83.

⁵⁶ Ibid., par. 84.

⁵⁷ Ibid., par. 87.

⁵⁸ Voir, par exemple, [A/74/186](#), [A/HRC/14/31](#) et [A/HRC/18/37](#).

⁵⁹ Étude actualisée de 2021, par. 90 à 99 et 177.

⁶⁰ Ibid., par. 177.

⁶¹ Ibid., par. 90.

le droit au travail et le droit d'accéder au marché du travail ; le droit à la protection sociale et à la sécurité sociale, notamment aux socles de protection sociale, aux soins et à l'assistance ; le droit aux soins et à l'assistance ; le droit à l'éducation, à la formation, à l'apprentissage tout au long de la vie et au développement des compétences⁶². Certains de ces droits, notamment le droit à la sécurité sociale et à l'éducation, sont expressément garantis par des instruments existants relatifs aux droits de l'homme, tandis que d'autres, comme le droit à l'assistance et aux soins de longue durée et le droit aux soins palliatifs, ne le sont pas. Dans certains cas, la portée normative des droits existants peut être interprétée comme s'étendant à des questions intéressant tout particulièrement les personnes âgées, mais bien souvent, l'interprétation et la mise en œuvre de ces droits ne permettent pas véritablement de garantir à ces personnes une protection suffisante.

39. Même lorsque des organes conventionnels se penchent sur des questions pour lesquelles des garanties ont été expressément prévues, les cadres des droits de l'homme qui sont à l'origine de ces garanties restent lacunaires sur le plan conceptuel. À cet égard, on peut citer notamment le *droit à la sécurité sociale*, qui englobe l'assistance sociale aux personnes âgées. Si ce sujet a été amplement traité dans les conventions spécialisées de l'Organisation internationale du Travail, les débats qui président à la conception de systèmes de protection sociale viables sont toutefois teintés de présupposés et de stéréotypes âgistes ; le calcul du rapport de dépendance économique est influencé, par exemple, par l'idée que tous les membres de la « cohorte des travailleurs » sont actifs et qu'à l'inverse, les personnes âgées ne travaillent pas⁶³. Il serait donc justifié que l'on actualise certaines protections existantes au regard de l'évolution du monde du travail et des politiques et cadres juridiques relatifs aux personnes âgées.

40. S'agissant du *droit à l'éducation*, l'invisibilité relative des personnes âgées semble elle aussi s'expliquer par les lacunes d'un cadre conceptuel⁶⁴. Les personnes âgées ont le droit de bénéficier d'un apprentissage tout au long de la vie, d'une formation professionnelle et du renforcement de leurs capacités, pour des motifs décisifs (par exemple, pour actualiser leurs compétences ou en acquérir de nouvelles pour des raisons professionnelles) et pour des questions de développement personnel. Or, en raison d'attitudes âgistes ou parce qu'elles sont systématiquement exclues, elles se voient souvent privées de la possibilité de jouir de ce droit. Le cadre sur lequel repose la garantie du droit à l'éducation prévue par l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et par d'autres traités avait été établi dans un monde où, en principe, chacun recevait une instruction élémentaire à l'école primaire, dans le but de suivre ensuite un enseignement secondaire et, éventuellement, de faire des études supérieures. Tout cela visait à rendre les individus aptes à l'emploi, après quoi ils travaillaient pendant un certain temps, avant de prendre leur retraite, la plupart ne vivant que quelques années à peine après leur départ à la retraite.

41. La conception du droit à l'éducation, qui se veut axé sur les premières étapes de la vie et dont la finalité est avant tout de garantir un enseignement primaire et secondaire universel, a influé sur la manière dont les États ont envisagé la mise en œuvre de ce droit, même si des mesures ont été prises dernièrement pour garantir aux personnes âgées davantage de perspectives en matière d'enseignement⁶⁵. Pourtant, la situation a bien changé depuis la conception du cadre de vie « en trois phases » sur lequel repose l'article 13⁶⁶. Avant tout, la longévité humaine s'est nettement allongée et les travailleurs sont bien plus nombreux qu'auparavant à continuer d'exercer une activité rémunérée au-delà de l'« âge standard de la retraite » et exercent bien d'autres activités qui ont une valeur sur les plans social et

⁶² Ibid., par. 100 à 182.

⁶³ Nations Unies, *World Population Ageing 2019: Highlights*, p. 13.

⁶⁴ Étude actualisée de 2021, par. 162 et 182.

⁶⁵ Contributions de fond sur les questions de l'enseignement, de la formation, de l'apprentissage tout au long de la vie et du développement des capacités, document de travail soumis par le Département des affaires économiques et sociales, à consulter à l'adresse suivante : https://social.un.org/ageing-working-group/documents/tenth/A_AC.278_2019_CRP.2.pdf (A/AC.278/2019/CRP.2), par. 38.

⁶⁶ Lynda Gratton et Andrew Scott, *The 100-Year Life: Living and Working in an Age of Longevity* (Bloomsbury, 2016).

économique ; ces changements viennent remettre en question un modèle du droit à l'éducation qui est excessivement tourné vers les premières étapes de la vie.

42. Si le Comité des droits économiques, sociaux et culturels⁶⁷ et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes⁶⁸ ont tous deux souligné l'importance du droit à l'éducation pour les personnes âgées, le premier semble, malgré cela, n'avoir pratiquement pas évoqué expressément la situation des personnes âgées pour ce qui est de l'apprentissage tout au long de la vie, de la formation ou de la reconversion, de l'éducation ou du développement des capacités dans ses observations finales entre 2012 et 2020. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a fait mieux, dans une certaine mesure, puisqu'il a fait mention des femmes âgées dans le contexte de l'éducation dans un peu plus d'une dizaine des 211 observations finales qu'il a adoptées entre 2012 et 2020. Cela étant, dans la plupart des cas, il s'est contenté de citer les femmes âgées entre autres catégories de femmes auxquelles il convenait de prêter attention, et la mention des femmes âgées s'accompagnait bien souvent de références à différents domaines, l'éducation n'étant qu'un domaine parmi tant d'autres. Il n'a pratiquement pas mentionné les femmes âgées et leur droit à l'éducation, à la formation et à l'apprentissage tout au long de la vie comme une question à part entière.

43. Les responsabilités des entreprises pour ce qui est des droits des personnes âgées sont un autre domaine désigné comme nécessitant plus d'attention et plus d'efforts de la part des États et d'autres acteurs⁶⁹. L'Experte indépendante a, à différentes occasions, appelé les entreprises à adhérer aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et à éviter d'exercer une discrimination à l'égard des personnes âgées et a rappelé aux États l'obligation qui leur incombait de réglementer les entreprises privées pour veiller à ce qu'elles n'exercent pas de discrimination à l'égard des personnes âgées⁷⁰. Cela étant, le fait qu'il ne soit pas fait expressément référence à la discrimination fondée sur l'âge ni aux personnes âgées dans les Principes directeurs explique sans doute qu'à ce jour, les mécanismes relatifs aux droits de l'homme et d'autres entités des Nations Unies ne se soient guère intéressés à la question dans le cadre des travaux qu'ils ont menés dans le domaine des entreprises et des droits de l'homme.

44. En outre, il convient de noter qu'au cours de la dernière décennie, il a fallu s'intéresser de plus près à certains obstacles à l'exercice des droits de l'homme observés dans certains domaines fondamentaux qui intéressent les personnes âgées. L'Experte indépendante a mis en évidence un certain nombre de ces questions⁷¹, parmi lesquelles : a) le manque de données et les lacunes en la matière⁷² ; b) la robotique et l'intelligence artificielle, et leurs répercussions pour les personnes âgées⁷³ ; c) les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes déplacées dans leur propre pays ; d) les catastrophes et les situations d'urgence ; e) la numérisation et les droits de l'homme⁷⁴ ; f) l'insertion sociale⁷⁵ ; g) la conception de sociétés adaptées aux personnes de tous les âges.

45. Dans l'ensemble, les personnes âgées et leurs préoccupations restent relativement absentes des principaux traités relatifs aux droits de l'homme et de la pratique en la matière, et les questions nouvelles ne sont pas expressément régies par les instruments existants relatifs aux droits de l'homme. Les droits de l'homme des personnes âgées et la discrimination fondée sur la vieillesse ne font pas l'objet d'une attention cohérente, systématique et soutenue. Selon l'ancienne Experte indépendante⁷⁶ et comme l'a répété l'actuelle titulaire du mandat⁷⁷, « l'inexistence d'un instrument international global et intégré

⁶⁷ Observation générale n° 6 (1995), par. 35 à 42 ; observation générale n° 13 (1999), par. 24.

⁶⁸ Recommandation générale n° 27 (2010), par. 19.

⁶⁹ Étude actualisée de 2021, par. 195 et 196.

⁷⁰ Voir, par exemple, [A/HRC/30/43/Add.1](#), par. 77 ; [A/HRC/30/43/Add.3](#), par. 128 ; [A/HRC/33/44/Add.1](#) ; [A/HRC/39/50/Add.2](#), par. 118.

⁷¹ Étude actualisée (2021), VII^e partie.

⁷² [A/75/205](#), par. 60 à 66.

⁷³ Voir [A/HRC/36/48](#).

⁷⁴ [A/75/205](#), par. 54 à 56.

⁷⁵ Voir [A/HRC/39/50](#).

⁷⁶ [A/HRC/39/50](#), par. 88 ; [A/HRC/48/53](#), par. 95.

⁷⁷ [A/75/205](#), par. 78.

visant à assurer la promotion et la protection des droits et de la dignité des personnes âgées a d'importantes conséquences pratiques, et ce, pour les raisons suivantes : a) la réglementation en vigueur n'harmonise pas ni même ne conceptualise les principes qui doivent orienter l'action des pouvoirs publics et les politiques des gouvernements ; b) les normes générales relatives aux droits de l'homme n'envisagent pas la reconnaissance de droits particuliers de troisième génération en faveur des personnes âgées ; c) il est difficile de définir de façon précise les obligations des États à l'égard des personnes âgées ; d) les procédures de suivi de l'application des traités relatifs aux droits de l'homme ne tiennent généralement pas compte des personnes âgées ; e) les instruments actuels ne mettent pas suffisamment en lumière les questions liées au vieillissement, ce qui fait obstacle à la sensibilisation de la population et, par conséquent, à l'intégration effective des personnes âgées »⁷⁸.

VI. Vers un renforcement de la protection des droits de l'homme des personnes âgées

A. Contribution des conventions spécialisées à la jouissance des droits de l'homme

46. La question qu'il est impératif de se poser si l'on entend trouver des moyens de renforcer le cadre international en vigueur relatif aux droits de l'homme des personnes âgées et en combler les lacunes est la suivante : est-ce qu'un nouvel instrument normatif spécialement consacré aux droits de l'homme des personnes âgées contribuerait pour beaucoup et de façon essentielle à assurer le plein exercice par les personnes âgées de tous leurs droits de l'homme, notamment en remédiant à plusieurs des difficultés mentionnées plus haut ? Le fait de s'interroger à ce sujet n'enlève rien à l'importance des efforts qui doivent être faits pour encourager les mécanismes existants à examiner plus systématiquement la question des droits de l'homme des personnes âgées. Ce questionnement découle simplement du fait que l'on a pu voir que les conventions spécialisées relatives aux droits de l'homme, adoptées aux plans tant international que régional, avaient contribué de façon remarquable et tangible à la réalisation des droits de l'homme des groupes de population qu'elles visaient à protéger.

47. Les traités thématiques sur la discrimination raciale, la discrimination à l'égard des femmes, la torture, les droits de l'enfant, les droits des personnes handicapées et les travailleurs migrants sont les principaux exemples de l'efficacité d'une approche spécialisée. Au plan régional, des traités relatifs à la violence à l'égard des femmes, aux droits des personnes handicapées et aux droits des personnes âgées ont également été adoptés et ont été le moteur de réformes du droit et des politiques publiques à l'échelle nationale dans ces domaines.

48. Premièrement, les traités spécialisés remplissent une fonction symbolique : ils attestent qu'un groupe de population donné ou que tels ou tels droits ou violations sont suffisamment importants pour justifier qu'on y consacre un instrument. L'élaboration d'un traité spécialisé montre aux personnes concernées que la communauté internationale prend leurs souffrances « au sérieux »⁷⁹. Deuxièmement, ces traités favorisent la visibilité de ceux qui en sont les bénéficiaires – point important, compte tenu de l'invisibilité des personnes âgées et de la discrimination fondée sur l'âge. Troisièmement, les traités thématiques ont un effet catalyseur en ce qu'ils servent de point de convergence à la sensibilisation et à la solidarité, et offrent aux gouvernements un cadre spécialement adapté aux droits de l'homme visés, qui leur permet d'élaborer des textes législatifs et des politiques. Quatrièmement, ces cadres spécialisés interagissent de façon fructueuse avec les cadres existants et permettent à d'autres mécanismes de se familiariser davantage avec des problèmes multifactoriels et d'être plus attentifs et, partant, d'être plus à même d'appliquer les conceptions les plus récentes de ces problèmes dans leur propre cadre conventionnel.

⁷⁸ A/HRC/39/50, par. 88.

⁷⁹ Upendra Baxi, *The Future of Human Rights* (Oxford, 2008), p. 49.

49. Récemment, l'un des exemples les plus frappants de l'incidence que peut avoir un traité spécialisé a été celui de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Le processus qui a donné lieu à l'adoption de cette convention a rassemblé des militants, des organisations de la société civile, des gouvernements et d'autres acteurs autour des questions touchant le handicap. Depuis son adoption, la Convention constitue un cadre essentiel à l'aune duquel on a examiné, puis modifié ou aboli de nombreuses lois et pratiques auparavant acceptées, afin d'assurer le respect des droits des personnes handicapées. Parmi ces lois, on peut citer, entre autres, des textes sur la tutelle, la mobilité et l'accessibilité, les aménagements permettant de vivre de manière autonome, l'emploi, le droit de vote et d'autres droits relatifs à la participation politique, les droits en matière de communication et l'éducation.

50. L'incidence d'un traité réside non seulement dans son application directe au plan national, mais aussi dans la manière dont il façonne les cadres stratégiques et les indicateurs servant à mesurer les progrès accomplis. Par exemple, les questions touchant le handicap, le genre et les enfants figurent en bonne place dans les objectifs, les cibles et les indicateurs des objectifs de développement durable, tandis que l'âge, et surtout la vieillesse, n'y sont que rarement mentionnés. L'ancienne Experte indépendante a souligné que, dans les objectifs de développement durable, de façon générale, et dans ceux concernant précisément la question de l'éducation, aucune attention n'avait été spécifiquement portée à l'exclusion des personnes âgées et à la discrimination à l'égard de celles-ci ; elle a conclu que, si aucune attention n'avait été portée aux personnes âgées, comparé à d'autres groupes comme les enfants et les personnes handicapées, c'était « incontestablement parce qu'il n'existait pas d'instrument juridique consacré [à celles-ci] »⁸⁰.

B. Maximiser le potentiel des mécanismes existants relatifs aux droits de l'homme

51. Au vu de leurs différentes pratiques mises en évidence dans la section précédente, les mécanismes existants relatifs aux droits de l'homme ont vraisemblablement encore beaucoup à faire pour s'intéresser de plus près aux droits de l'homme des personnes âgées. Ils pourraient en faire davantage pour promouvoir l'application des normes, contraignantes ou non, et des documents stratégiques en vigueur. Ils pourraient s'intéresser davantage aux droits de l'homme dans la vieillesse : les organes conventionnels pourraient par exemple ajouter des questions plus spécifiques dans les listes de points communiquées aux États parties préalablement à l'établissement des rapports ou comme suite à la soumission des rapports, et veiller à traiter régulièrement ces questions dans leurs observations finales. Les États parties pourraient faire figurer davantage de renseignements sur les personnes âgées dans leurs rapports. Les organisations de la société civile pourraient veiller à porter ces questions à l'attention des organes conventionnels⁸¹. Les organes conventionnels pourraient mettre à jour leurs observations générales ou en adopter de nouvelles. Les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales pourraient être plus attentifs à l'incidence de l'âgisme et de la discrimination fondée sur l'âge et consulter les personnes âgées et les organisations qui les représentent dans le cadre de leurs travaux relatifs à des pays et de leurs travaux thématiques.

52. S'il est vrai que les mécanismes existants pourraient prendre de nombreuses mesures pour combler les lacunes de la protection des droits de l'homme des personnes âgées, il importe de reconnaître leurs limites. La capacité de ces mécanismes à promouvoir les droits de l'homme des personnes âgées est en effet limitée, sur le plan pratique, notamment par leurs mandats, leur charge de travail, leurs attentes et leurs compétences techniques. Les organes conventionnels, en particulier, se heurtent aux règles de fond antagoniques contenues dans les traités qui ont présidé à leur création et aux préoccupations dont ils sont saisis par les États parties et la société civile ; ils disposent d'un temps limité pour examiner des questions supplémentaires au cours des dialogues qu'ils engagent avec les États parties au titre de la procédure d'établissement des rapports ; la longueur des documents et le nombre de questions pouvant être posées aux États parties oralement et par écrit sont limités ; leurs

⁸⁰ A/HRC/39/50, par. 35.

⁸¹ A/HRC/48/53, par. 93 et 94.

observations ou recommandations générales ne sont pas contraignantes ; et les compétences techniques de leurs membres dans le domaine du vieillissement et des droits de l'homme sont limitées.

53. Il faut reconnaître qu'en dépit de l'attention qui a été portée aux questions touchant le vieillissement et les droits de l'homme ces dix dernières années, on n'a pas constaté de nette augmentation des efforts faits pour traiter ces questions. En misant uniquement sur la capacité des mécanismes existants à compenser les lacunes observées à l'heure actuelle dans le domaine des droits de l'homme des personnes âgées, on opérera probablement, au mieux, un changement progressif ; on ne parviendra pas, comme il le faudrait, à opérer une véritable mutation pour faire en sorte que la question des droits de l'homme des personnes âgées soit examinée pleinement de façon soutenue et globale.

VII. Conclusions et recommandations

54. Il ressort tant des témoignages des personnes âgées que des vues des organisations qui les représentent et des évaluations des experts nationaux et internationaux que le caractère fragmentaire des normes et procédures en vigueur ainsi que leurs limites, sur les plans conceptuel et opérationnel, ont empêché, de façon générale, d'assurer une reconnaissance et une protection suffisantes des droits de l'homme des personnes âgées à l'échelle internationale. Compte tenu des lacunes du cadre international, les normes internationales ne jouent quasiment pas le rôle important de catalyseur et de soutien qu'elles peuvent assumer pour ce qui est d'impulser l'action à l'échelle nationale. Il s'ensuit que, comparé aux droits qui sont reconnus à d'autres groupes de population, la protection juridique des droits de l'homme des personnes âgées est plus limitée.

55. En dépit des changements importants qui ont été opérés sur le plan normatif à l'échelle régionale ces dix dernières années, le traitement de la question des droits de l'homme des personnes âgées reste fragmentaire et insuffisamment systématique, en droit et dans la pratique, au regard du cadre international actuel. La protection garantie par le cadre et les normes en vigueur est soit éminemment lacunaire soit trop générale pour guider précisément et suffisamment les gouvernements, les décideurs et les associations de défense quant aux mesures à prendre pour donner effet à certains droits de l'homme au bénéfice des personnes âgées. Le fait qu'il n'existe pas de cadre international des droits de l'homme concernant spécialement les personnes âgées empêche les mécanismes existants relatifs aux droits de l'homme d'examiner des problèmes multifactoriels. En outre, un certain nombre de questions présentant un intérêt particulier pour les personnes âgées ne sont pas suffisamment traitées par le cadre international des droits de l'homme en vigueur.

56. Si les mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme ont fait l'effort d'examiner des questions touchant les personnes âgées dans le cadre de leurs travaux, il est généralement admis qu'il faut en faire davantage pour combler les lacunes de la protection des droits de l'homme touchant les personnes âgées. Les organes et mécanismes existants créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme pourraient : mieux intégrer les personnes âgées dans leurs mandats et leurs activités ; envisager d'élaborer des normes spécifiques et de mettre à jour les directives concernant les personnes âgées ; renforcer leur collaboration et étudier différents moyens d'examiner conjointement des questions multifactorielles ayant une incidence sur les personnes âgées.

57. Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, qui a mis au jour et exacerbé les vulnérabilités des personnes âgées, il est impératif d'agir d'urgence pour renforcer les travaux des mécanismes existants concernant les personnes âgées. Toutefois, il est de plus en plus largement admis que cela ne suffira pas pour opérer le changement nécessaire afin de combler les lacunes observées en matière de protection et pour entraîner un véritable basculement de paradigme. Il faut donc adopter une approche double axée, d'une part, sur une meilleure application des normes en vigueur et, d'autre part, sur l'élaboration accélérée d'un nouvel instrument normatif.

58. L'expérience d'autres traités spécialisés, adoptés par les Nations Unies ou à l'échelon régional, a montré que ces traités contribuaient grandement et de façon particulièrement efficace à la mise en œuvre des droits qu'ils garantissent. Un nouveau cadre normatif consacré aux droits de l'homme des personnes âgées permettrait de mettre en lumière les particularités de ces personnes, pour ce qui est tant de la jouissance de leurs droits que de la lutte contre les violations dont elles peuvent être victimes. L'incidence d'un traité réside non seulement dans son application directe au plan national, mais aussi dans la manière dont il façonne les cadres stratégiques et les indicateurs servant à mesurer les progrès accomplis. Les traités thématiques servent aussi de point de ralliement aux parties prenantes et aux militants, interagissent de façon fructueuse avec les cadres existants et permettent à d'autres mécanismes de se familiariser davantage avec l'intersectionnalité de certains problèmes et de certaines violations, et d'y être plus attentifs.

59. Pour tenir l'engagement de garantir que toute personne, y compris toute personne âgée, jouisse pleinement des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui lui sont reconnus, il faut impérativement agir sans délai en vue d'élaborer et d'adopter un cadre des droits de l'homme cohérent, complet et intégré qui soit l'expression d'une conception actualisée et nuancée de la construction sociale qu'est la vieillesse, de la nature et de l'ampleur de l'âgisme et de la discrimination fondée sur l'âge, et de l'expérience des différents groupes de personnes âgées.

60. Compte tenu de ce qui précède, les recommandations suivantes sont proposées aux États et autres parties prenantes, le but étant de renforcer encore et de garantir l'exercice par les personnes âgées de tous les droits de l'homme :

a) Inviter les États, avec l'appui du HCDH, à promouvoir la tenue de vastes consultations entre différentes parties prenantes au plan national pour déterminer les lacunes, les obstacles et les pratiques prometteuses pour ce qui est de la protection des droits de l'homme des personnes âgées, en vue de contribuer aux travaux du Groupe de travail à composition non limitée et des mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, notamment en soumettant régulièrement des rapports aux organes conventionnels et en établissant aussi régulièrement au titre de l'Examen périodique universel ;

b) Assurer une participation et une contribution effectives et actives de toutes les parties prenantes, notamment de la société civile, des institutions nationales des droits de l'homme et des personnes âgées elles-mêmes aux travaux concernant les personnes âgées menés par le Conseil des droits de l'homme et le Groupe de travail à composition non limitée ;

c) Participer activement à la réunion multipartite prévue par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 48/3 et à d'autres consultations afin d'élaborer, pour examen par le Conseil et d'autres organes compétents, des propositions et des recommandations tendant à renforcer les cadres juridiques aux plans tant national qu'international afin de protéger les droits de l'homme des personnes âgées ;

d) Inviter les mécanismes internationaux existants relatifs aux droits de l'homme à revoir leurs pratiques actuelles afin de mieux intégrer les droits de l'homme des personnes âgées dans leurs travaux, et à examiner les lacunes existantes et étudier les nouveaux problèmes qui touchent particulièrement les personnes âgées et dont le cadre international relatif aux droits de l'homme ne tient pas compte à l'heure actuelle.