

Paris, le 29 janvier 2024

---

**Avis du Défenseur des droits n°24-02**

---

**La Défenseure des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Sur la proposition de loi n°193, adoptée par l'Assemblée nationale, portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir en France.

Émet l'avis ci-joint.

La Défenseure des droits,

Claire HÉDON

## Table des matières

<b>Avis du Défenseur des droits n°24-02.....</b>	<b>1</b>
<b>I. Pour une égalité de traitement de tous les publics.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Adopter une approche transversale des politiques liées à l'autonomie .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Harmoniser les prestations en matière de compensation du handicap et de la perte d'autonomie .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Prévenir les discriminations.....</b>	<b>9</b>
i) Sensibiliser à la discrimination .....	9
ii) Lutter contre les stéréotypes .....	10
<b>II. Œuvrer pour la bientraitance et lutter contre la maltraitance .....</b>	<b>11</b>
<b>1. Respecter la volonté de la personne, sujet de droit autonome.....</b>	<b>11</b>
<b>2. Faciliter l'identification, le signalement et la réponse aux situations de maltraitance .....</b>	<b>14</b>
<b>3. Clarifier et renforcer la politique nationale de contrôle .....</b>	<b>17</b>
<b>III. Pour une plus grande effectivité des droits .....</b>	<b>19</b>
<b>1. Rendre effectifs le droit à la vie privée et familiale et la liberté d'aller et venir</b>	<b>19</b>
i) Le droit de visite .....	19
ii) Le droit à l'intimité et à la vie affective .....	19
iii) La possibilité de s'absenter .....	20
<b>2. Garantir l'accessibilité universelle .....</b>	<b>21</b>
i) L'accessibilité de l'environnement.....	21
ii) La dématérialisation de l'accès aux services publics.....	23
<b>3. Assurer l'effectivité du droit à la retraite.....</b>	<b>24</b>
<b>4. Permettre l'exercice effectif du droit de vote.....</b>	<b>24</b>
<b>IV. Pour un accompagnement de qualité .....</b>	<b>26</b>
<b>1. A domicile.....</b>	<b>26</b>
i) Une pénurie de professionnels aux lourdes conséquences .....	26
ii) Un impératif : l'accroissement du nombre de professionnels dans le secteur de l'accompagnement et des services à la personne.....	28
<b>2. En établissements médico-sociaux .....</b>	<b>30</b>
<b>V. Pour améliorer la protection juridique des majeurs .....</b>	<b>32</b>
<b>1. La mise en place d'une véritable politique dédiée à la protection juridique des majeurs .....</b>	<b>32</b>

<b>2. La consécration d'une présomption de capacité juridique des majeurs vulnérables</b> .....	33
i) Le respect de la volonté et des préférences du majeur protégé.....	33
ii) Un répertoire des mesures de protection judiciaires et d'anticipation.....	34
<b>3. Renforcer et encadrer le statut des mandataires judiciaires à la protection des majeurs</b> .....	34
<b>4. A travers la valorisation du dispositif expérimental de médiation aidant/aidé</b> .....	36
<b>VI. Par un soutien aux aidants familiaux non professionnels</b> .....	37
1. A travers la définition d'un statut de l'aidant .....	37
2. A travers la délivrance d'une information adaptée et exhaustive des familles ou proches désignés pour assister ou représenter un adulte vulnérable .....	38

Le 15 décembre 2022, une proposition de loi portant mesure pour bâtir la société du bien-vieillir en France a été enregistrée à l'Assemblée nationale. Après plusieurs reports des débats, et en l'absence de la présentation d'un projet de loi d'initiative gouvernementale annoncé, cette proposition de loi a été débattue, abondamment amendée et finalement adoptée par les députés le 23 novembre 2023.

C'est à cette version que la Défenseure des droits se réfère dans cet avis, alors que la proposition de loi est désormais soumise à l'examen du Sénat

La Défenseure des droits salue l'inscription à l'ordre du jour du Parlement d'un texte portant sur les conditions du « *bien-vieillir* » en France, dans un contexte de transition démographique. Il initie en effet une réponse au défi que constitue le vieillissement de la population française, en prévoyant notamment le développement d'une politique visant à garantir les droits fondamentaux, la promotion de la bientraitance des personnes en situation de vulnérabilité et la prévention de la perte d'autonomie.

En outre, cette proposition de loi participe à apporter une réponse à l'enjeu majeur d'assurer, dès à présent, le respect et l'effectivité des droits d'une partie de la population française concernée par une perte d'autonomie.

À travers notamment plusieurs rapport et avis<sup>1,2,3,4</sup>, la Défenseure des droits a formulé des recommandations dans le sens d'une réelle effectivité des droits des personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie. En effet, les enjeux liés à la perte d'autonomie et au handicap se recoupent. Selon la définition du handicap, notamment par Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, les personnes âgées présentant une perte d'autonomie peuvent se prévaloir de la protection prévue par cette Convention. Au regard des recommandations déjà formulées, la Défenseure des droits se réjouit que certaines de ses recommandations figurent dans la proposition de loi. Il en va ainsi de :

- la modification de l'article L. 311-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF) permettant à la personne de confiance d'être systématiquement présente lors de la conclusion du contrat de séjour, sauf si la personne accueillie s'y oppose ;
- la modification de l'article 706-53-7 du code de procédure pénale permettant la consultation, par l'intermédiaire des autorités administratives, du fichier

---

<sup>1</sup> Défenseur des droits, [La mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées \(CIDPH\)](#), 2020 ; [Rapport parallèle du Défenseur des droits, dans le cadre de l'examen du rapport initial de la France sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées](#), 2021.

<sup>2</sup> Défenseur des droits, [La protection juridique des majeurs vulnérables](#), 2016 ; Défenseur des droits, avis [n° 19- 01](#), 10 janv. 2019, relatif aux droits fondamentaux des majeurs protégés

<sup>3</sup> Défenseur des droits, [Les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD](#), 2021 ; Défenseur des droits, [Suivi des recommandations du rapport sur les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD](#), 2023.

<sup>4</sup> Défenseur des droits, déc. n° [2021-078](#), 26 mars 2021 relative à une tierce intervention devant le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe portant sur des observations dans le cadre de la réclamation n° 168/2018 Forum européen des personnes handicapées (EDF) et Inclusion Europe c. France.

judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes pour les décisions administratives de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation concernant des activités ou professions « *impliquant un contact avec des majeurs accueillis ou accompagnés dans des structures sociales ou médico-sociales* » ;

- l'obligation de remettre à toute personne accueillie en établissement social ou médico-social un livret d'accueil en facile à lire et à comprendre (FALC).

Si la Défenseure des droits tient à souligner plusieurs avancées que comporte la proposition de loi, elle souhaite néanmoins attirer l'attention des parlementaires sur un certain nombre de points qui mériteraient d'être encore améliorés, si ce n'est à l'occasion de l'examen de ce texte, du moins dans la perspective annoncée d'un projet de loi de plus grande envergure que la Défenseure des droits appelle de ses vœux.

Ainsi, la Défenseure des droits regrette que cette proposition de loi, qui aborde l'ensemble du champ de l'autonomie ainsi que le sujet de la protection juridique des majeurs, ait été construite par petites touches et modifications successives.

Elle regrette en particulier que la politique dédiée à la protection juridique des majeurs soit dépourvue de cohérence et ne bénéficie d'aucun pilotage permettant de garantir de manière effective les droits fondamentaux des plus vulnérables.

En effet, les personnes protégées ne sauraient être circonscrites aux seules personnes âgées. Les réclamations adressées au Défenseure des droits attestent du caractère très hétérogène du public susceptible d'être concerné par une mesure de protection. La confusion opérée par ce texte, qui aborde de manière parcellaire la situation des majeurs protégés, de leurs proches et des professionnels du secteur, témoigne de l'absence d'une vision globale de ce sujet pourtant fondamental pour l'institution. Il aurait été souhaitable qu'elle soit pensée dans son ensemble afin d'en assurer la cohérence et de satisfaire à l'exigence de l'intelligibilité de la loi.

Auditionnée à l'Assemblée nationale en décembre 2023 par le groupe d'études « *Longévité et adaptation de la société au vieillissement* », la Défenseure des droits a eu l'occasion de présenter les recommandations formulées par l'institution en la matière.

En effet, à travers plusieurs rapports et avis, la Défenseure des droits a rendu public les constats réalisés par l'institution et a formulé des préconisations portant notamment sur les droits des personnes en situation de handicap et le respect de la convention internationale des droits des personnes handicapées (CIDPH)<sup>5</sup>, les droits des

---

<sup>5</sup> cf. note de bas de page n°1.

personnes placées sous mesure de protection juridique<sup>6</sup>, les personnes accueillies en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)<sup>7</sup>, etc.

Certaines d'entre elles impliquent des changements d'ordre législatif et réglementaire, pour lesquels cette proposition de loi est susceptible de constituer un vecteur.

Dans cet avis, la Défenseure des droits entend rappeler avec force les changements appelés de ses vœux. Aussi, chacune des mesures figurant dans cette version de la proposition de loi ne fait pas l'objet d'une analyse commentée dans cet avis.

En parallèle, le gouvernement d'Elisabeth Borne avait assuré qu'une loi de programmation pluriannuelle serait adoptée avant le 31 décembre 2024 afin de définir « *les objectifs de financement public nécessaire pour assurer le bien-vieillir des personnes âgées à domicile et en établissement et le recrutement des professionnels* ». Cet engagement a été réitéré par le gouvernement de Gabriel Attal, par l'intermédiaire de la ministre en charge du Travail, de la Santé et des Solidarités, Catherine Vautrin.

A cette occasion, la Défenseure des droits souligne que ces mesures ne pourront trouver de traduction et permettre les améliorations attendues si elles ne s'accompagnent pas des moyens suffisants.

La Défenseure des droits invite à l'adoption de mesures qui visent à atteindre une égalité de traitement de tous les publics face à la perte d'autonomie (I), constituent un réel levier pour permettre une plus grande effectivité des droits (II) et permettent la mise en place d'un accompagnement de qualité (III).

Enfin, compte-tenu des modifications envisagées concernant la protection juridique des majeurs, la Défenseure des droits formule des propositions de réformes (IV).

Ces mesures ne seront pas complètes sans l'apport d'un soutien aux aidants familiaux non professionnels (V).

## **I. Pour une égalité de traitement de tous les publics**

La proposition de loi aborde principalement la situation des personnes avançant en âge, conformément à son objet. Pour autant, ce sujet a vocation à embrasser également les politiques publiques en faveur des personnes en situation de handicap.

La Défenseure des droits incite donc à ce qu'une véritable approche transversale soit adoptée afin d'assurer une égalité de traitement de tous les publics (1.). Elle invite

---

<sup>6</sup> cf. note de bas de page n°2.

<sup>7</sup> cf. note de bas de page n°3.

également à harmoniser les prestations en matière de compensation du handicap et de la perte d'autonomie (2.).

Cette égalité de traitement se traduit également par une action de lutte contre les discriminations prohibées par la loi (3.)

## 1. Adopter une approche transversale des politiques liées à l'autonomie

La Défenseure des droits regrette que cette proposition de loi, bien que visant à prévenir et à répondre à une éventuelle perte d'autonomie, continue de segmenter les politiques du grand âge et du handicap, nonobstant l'existence d'une cinquième branche de la sécurité sociale consacrée au soutien à l'autonomie des personnes âgées et en situation de handicap.

En créant cette nouvelle branche, le législateur a voulu réaffirmer le principe de la prise en charge du risque de perte d'autonomie indépendamment de l'âge et de l'état de santé, et rappeler la volonté du pouvoir législatif d'aller vers un même droit pour tous : *« La Nation affirme son attachement au caractère universel et solidaire de la prise en charge du soutien à l'autonomie, assurée par la sécurité sociale. La prise en charge contre le risque de perte d'autonomie et la nécessité d'un soutien à l'autonomie sont assurées à chacun, indépendamment de son âge et de son état de santé. »*

Une approche en silo conduit non seulement à nier la disparité des situations existant au sein de chacune des deux catégories de population envisagées, mais également à apporter des réponses distinctes à des situations de perte d'autonomie comparables.

Lorsqu'une situation de perte d'autonomie ou de handicap est constatée, des solutions adaptées aux besoins de chacun doivent pouvoir être proposées. L'âge auquel survient cette perte d'autonomie est parfaitement inopérant pour apporter une réponse adaptée.

La Défenseure des droits rappelle que les personnes âgées en situation de handicap, y compris celles en perte d'autonomie, peuvent se prévaloir de la protection offerte par la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (ci-après « CIDPH »).

En effet, au sens de la CIDPH, on entend par « personnes handicapées » les *« personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres »*<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> CIDPH, art. 1er.

L'article L.114-1-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que « *la personne handicapée a droit à la compensation des conséquences de son handicap quels que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie* ».

En vertu de ces textes, toute personne en situation de handicap ou de perte d'autonomie doit pouvoir bénéficier de prestations et services adaptés à ses besoins et répondant à ses choix sans distinction liée à l'âge. Les politiques en matière d'accessibilité de l'environnement et d'accompagnement doivent être pensées et mises en œuvre de manière à permettre à chacun de choisir librement son lieu de vie et de participer pleinement à la vie en société.

C'est pourquoi la Défenseure des droits déplore l'approche en silo maintenue par cette proposition de loi et, appelle à la mise en place d'un pilotage national et transversal des politiques relatives à l'autonomie.

- ⇒ **La Défenseure des droits appelle à ce qu'une approche transversale à tous les publics ayant besoin d'un accompagnement pour être autonome soit promue.**
- ⇒ **La Défenseure des droits recommande de garantir l'égalité de traitement des personnes handicapées, quels que soient leur lieu de résidence, leur âge et l'origine de leur handicap en renforçant, notamment, le pilotage national des politiques liées au handicap et à l'autonomie<sup>9</sup>.**

## **2. Harmoniser les prestations en matière de compensation du handicap et de la perte d'autonomie**

Il existe aujourd'hui en France, à situation de handicap comparable, **une différence de traitement dans l'accès aux prestations de compensation entre les personnes selon l'âge auquel survient le handicap, avant ou après 60 ans.**

En effet, à l'âge de 60 ans, sur le plan administratif, il existe un point de bascule des mesures de maintien de l'autonomie : avant 60 ans les personnes présentant une perte d'autonomie/un handicap relèvent des politiques publiques à destination des personnes en situation de handicap, et après cet âge des politiques publiques en faveur des personnes âgées.

Cette « barrière d'âge » administrative se traduit par une dichotomie des droits et des dispositifs prévus en matière de compensation des conséquences du handicap et de

---

<sup>9</sup> Défenseur des droits, [Rapport parallèle du Défenseur des droits dans le cadre de l'examen du rapport initial de la France sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées](#), 2021, recommandation n°4.



la perte d'autonomie (prestation de compensation du handicap ou allocation personnalisée à l'autonomie<sup>10</sup>, prise en charge des frais d'hébergement, régime d'aide sociale applicable) au détriment des personnes âgées.

Afin de corriger ces incohérences, la loi du 11 février 2005<sup>11</sup> avait prévu, dans un délai de 5 ans, soit au plus tard en 2010, de fusionner les différents régimes de compensation existants afin d'apporter une réponse identique aux personnes handicapées, quels que soient leur âge, la nature et l'origine de leur handicap.

Depuis lors, cette fusion n'a toujours pas été réalisée, laissant perdurer des réponses en matière de compensation différentes selon l'âge auquel survient le handicap et ce malgré l'instauration en 2020 d'une cinquième branche de la Sécurité sociale consacrée à l'autonomie<sup>12</sup> à l'occasion de laquelle il a été explicitement affirmé la volonté d'une égalité de droit de toute personne à l'autonomie – indépendamment de l'âge et de l'état de santé.

- ⇒ **La Défenseure des droits recommande de rendre effectif le droit à la compensation des conséquences du handicap et, à cette fin, garantir à chaque personne handicapée, ou en perte d'autonomie, l'accès à une compensation respectueuse de ses choix, couvrant l'ensemble de ses besoins, dans tous les domaines et aspects de sa vie<sup>13</sup>.**

### 3. Prévenir les discriminations

Outre la recommandation portée par le Défenseur des droits visant à la création d'un observatoire national des discriminations<sup>14</sup>, l'institution identifie deux leviers permettent de prévenir les discriminations : la sensibilisation à la discrimination (i.) et la lutte contre les stéréotypes (ii.).

#### i) Sensibiliser à la discrimination

---

<sup>10</sup> Voir Marianne Tenand, « La barrière des 60 ans dans les dispositifs de compensation des incapacités : quels effets sur les aides reçues à domicile par les populations handicapée et dépendante ? », *RFAS* n° 2016/4 page 153, tableau « Les prestations de financement d'aides professionnelles à domicile ».

<sup>11</sup> L. n°2005-102, 11 févr. 2005, pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, art. 13

<sup>12</sup> LO n°2020-991 et L. 2020-992, 7 août 2020, relatives à la dette sociale et à l'autonomie.

<sup>13</sup> Défenseur des droits, [Rapport parallèle du Défenseur des droits dans le cadre de l'examen du rapport initial de la France sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées](#), 2021, recommandation n°54.

<sup>14</sup> Défenseur des droits, [Consultation citoyenne sur les discriminations : recommandations et propositions du Défenseur des droits](#), 2021.

En octobre 2021, la Défenseure des droits a publié une étude relative aux difficultés d'accès aux droits et discriminations liées à l'âge avancé<sup>15</sup> dans l'accès aux biens et aux services des personnes âgées vivant à domicile.

Elle révèle que, parmi les personnes de 65 ans et plus, 17 % déclarent avoir subi au moins une fois une discrimination liée à leur âge, au cours des cinq dernières années.

Par ailleurs, l'enquête met **en évidence une faible sensibilisation des personnes âgées aux discriminations et en particulier à celles liées à l'âge avancé.**

La Défenseure des droits appelle, d'une part, à sensibiliser les personnes susceptibles d'être concernées à la discrimination, et, d'autre part, à mieux documenter les situations de discrimination rencontrées par les personnes âgées afin de sensibiliser les personnes concernées, leurs aidants et les professionnels qui les accompagnent, aux atteintes aux droits dont elles peuvent faire l'objet

- ⇒ **La Défenseure des droits recommande de développer des outils de sensibilisation aux discriminations liées à l'âge, notamment à l'âge avancé.**

## ii) Lutter contre les stéréotypes

Les différentes propositions de loi actuellement enregistrées au Parlement<sup>16</sup> visent à anticiper et à répondre à l'accroissement du nombre de personnes susceptibles de présenter une altération de leurs capacités physiques ou mentales avec l'allongement de la durée de vie.

Pour autant, il est primordial de rappeler que **ces altérations ne sont ni systématiques, ni généralisées, ni directement liées à un âge particulier, mais qu'elles peuvent survenir dans la population de façon aléatoire et diverse.**

Vieillir n'a pas systématiquement pour corollaire la survenue d'une perte d'autonomie engendrant un phénomène de dépendance.

Cette équation stéréotypée doit être combattue.

L'organisation mondiale de la santé (OMS) a relevé qu'une personne sur deux dans le monde aurait des attitudes âgistes<sup>17</sup> dans un rapport publié en 2021.

---

<sup>15</sup> Défenseur des droits, [Difficultés d'accès aux droits et discriminations liées à l'âge avancé : une étude auprès des personnes âgées de 65 ans ou plus vivant à domicile : études et résultats](#), 2021.

<sup>16</sup> Proposition de loi adoptée n°193, 23 nov. 2023, portant mesure pour bâtir la société du bien-vieillir en France, art. 3 ; Proposition de loi n°1061 visant à garantir le droit à vieillir dans la dignité et à préparer la société au vieillissement de sa population.

<sup>17</sup> Organisation mondiale de la santé, [L'âgisme un enjeu mondial](#) (communiqué de presse), 18 mars 2021.

En France, à titre d'illustration, l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) a relevé dans un rapport relatif à la représentation de la société française à la télévision et à la radio en 2022<sup>18</sup>, que les personnes de plus de 65 ans sont représentées, à l'écran, à hauteur de 6%, alors qu'elles représentent 21% de la population.

Le chemin pour lutter contre l'âgisme et ses conséquences reste important.

C'est pourquoi la **Défenseure des droits soutient la mesure proposée dans une autre proposition de loi, celle visant à « garantir la dignité et adapter la société au vieillissement »**<sup>19</sup>, qui tend à améliorer la représentation des personnes âgées dans l'audiovisuel.

## **II. Œuvrer pour la bientraitance et lutter contre la maltraitance**

La Défenseure des droits salue les propositions de mesures relatives à la promotion de la bientraitance et à la lutte contre la maltraitance, notamment celles qui font directement écho à ses recommandations.

Pour autant, ces mesures ne semblent pas suffisantes pour atteindre cet objectif.

Elle entend donc insister sur le principe du respect de la volonté de la personne, sujet de droit autonome (1.), et formule des recommandations visant à faciliter l'identification, le signalement et la réponse aux situations de maltraitance (2.) et à clarifier et renforcer la politique nationale de contrôle (3.).

### **1. Respecter la volonté de la personne, sujet de droit autonome**

Dans la version initiale de la proposition de loi portant mesure pour garantir la société du bien-vieillir en France<sup>20</sup>, l'un des titres avait pour objet de « *préserver l'exercice de la citoyenneté des personnes en situation de vulnérabilité en luttant contre les maltraitances* ».

---

<sup>18</sup> ARCOM, [La représentation de la société française dans les médias : Exercice 2022, Actions 2023. Rapport au Parlement](#), 2023.

<sup>19</sup> Proposition de loi n°1061 visant à garantir le droit à vieillir dans la dignité et à préparer la société au vieillissement de sa population.

<sup>20</sup> Dans la version enregistrée à l'Assemblée nationale le 15 décembre 2022.

La Défenseure des droits regrette que la référence aux personnes en situation de vulnérabilité comme citoyens ait disparu de la version adoptée à l'Assemblée nationale.

La Défenseure des droits rappelle que toute personne, quel que soit son degré d'autonomie, a le droit d'exercer son libre arbitre et son droit de regard pour toutes les décisions qui concernent sa vie, avec le maximum d'autodétermination et d'indépendance au sein de la société<sup>21</sup>.

L'article 3 de la CIDPH énonce parmi ses principes généraux « *Le respect de la dignité intrinsèque, de l'autonomie individuelle, y compris la liberté de faire ses propres choix, et de l'indépendance des personnes* ».

Pour réaliser pleinement les droits énoncés à l'article 12 et 19 de la CIDPH, les personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie, y compris celles placées sous un régime de protection doivent, notamment, avoir la maîtrise de leur vie quotidienne, autant que possible, comme les autres.

Aussi, la Défenseure des droits souhaite insister sur la nécessité de garantir aux personnes toute latitude pour prendre les décisions qui les concernent.

Cet élément est primordial, d'une part, pour que les personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie puissent être perçues comme des citoyens et sujets de droit à part entière, et, d'autre part, pour œuvrer pour la bientraitance et lutter contre la maltraitance.

Certaines dispositions de la proposition de loi « *portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir en France* » initient une modification de paradigme en considérant les personnes accueillies en établissement comme sujets *actifs* de leurs droits.

C'est le cas de la mesure proposant de se référer aux « *personnes accueillies et accompagnées* » plutôt que « *prises en charge* »<sup>22</sup> dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux, de la mesure modifiant la mission des mandataires judiciaires à la protection des personnes en introduisant l'objectif de « *favoriser l'autonomie de la personne protégée* »<sup>23</sup>, ou encore des mesures renforçant l'information de la personne accueillie en établissement médico-social sur ses droits et ses voies de recours<sup>24</sup>.

**La Défenseure des droits salue ces mesures tout en considérant comme nécessaire d'œuvrer plus fortement à ce changement de paradigme.**

---

<sup>21</sup> Comité des droits des personnes handicapées (CRDP) de l'ONU, Observations générales n° 1 (2014) et n° 5 (2017).

<sup>22</sup> Proposition de loi adoptée n°193, 23 nov. 2023, portant mesure pour bâtir la société du bien-vieillir en France, art. 3.

<sup>23</sup> *Ibid.*, art. 5

<sup>24</sup> *Ibid.*, art. 3 et 5 bis

Elle alerte notamment sur l'ambiguïté de la mesure relative aux missions de la personne de confiance. En effet, en précisant seulement que la personne de confiance « *rend compte de la volonté de la personne* » sans préciser dans quelle situation, la rédaction proposée laisse planer une ambiguïté.

En conséquence, et même si la mission subsidiaire de la personne de confiance par rapport à la personne concernée est précisée ultérieurement dans la disposition envisagée, la Défenseure des droits invite à davantage de clarté dans la rédaction de cette disposition afin d'éviter toute ambiguïté sur l'autonomie de la personne accueillie pour prendre les décisions qui la concernent.

S'agissant des dispositions relatives au projet d'accueil et d'accompagnement personnalisé, la Défenseure des droits salue les mesures qui visent à encadrer les délais de son élaboration et de son réexamen.

- ⇒ **Afin de soutenir l'exercice effectif des droits fondamentaux des personnes âgées, et bien que n'étant pas de nature législative, la Défenseure des droits réitère ses recommandations<sup>25</sup> visant à :**
  - **Inscrire dans une disposition réglementaire l'obligation d'intégrer dans la Charte des droits, le règlement de fonctionnement et les contrats de séjour de l'EHPAD, un volet en « *facile à lire et à comprendre* », outre celui qu'il est proposé d'inclure dans le livret d'accueil ;**
  - **Prévoir, par une disposition réglementaire, l'obligation d'inscrire le nom et les coordonnées de la personne de confiance désignée par le résident dans son dossier administratif ;**
  - **Adopter, au-delà des recommandations de la Haute Autorité de santé (HAS), un cadre réglementaire définissant les conditions d'élaboration du projet personnalisé du résident.**
- ⇒ **La Défenseure des droits recommande d'inciter les directions des EHPAD à désigner un référent chargé de veiller à la recherche effective du consentement des résidents, la nomination de ce référent « *consentement* » s'inscrivant dans le projet d'établissement.**
- ⇒ **La Défenseure des droits soutient la mesure visant à modifier l'article L. 311-4 du code de l'action sociale et des familles relatif à la présence de la personne de confiance lors de la conclusion du contrat de séjour afin que la personne de confiance désignée soit systématiquement invitée à participer à l'entretien sauf si la personne accueillie s'y oppose.**

---

<sup>25</sup> Défenseur des droits, [Les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD](#), 2021, recommandations n°3, 5, 6 et 10.

## 2. Faciliter l'identification, le signalement et la réponse aux situations de maltraitance

La Défenseure des droits se félicite de l'inscription de la définition de la maltraitance au sein du code de l'action sociale et des familles par la loi dite « Taquet » du 7 février 2022<sup>26</sup> qui donne suite à une recommandation portée par l'institution.

Pour autant, d'autres mesures sont nécessaires pour tendre à mettre fin aux maltraitances.

Dans la version adoptée par l'Assemblée nationale le 23 novembre 2023, la proposition de loi prévoit notamment :

- d'inclure, parmi les missions de l'action sociale et médico-sociale, celle visant à prévenir et à lutter contre les maltraitances et contre l'isolement. Elle prévoit également des mesures visant à introduire un droit à l'information sur les recours en cas de maltraitance ;
- d'instaurer un comité d'éthique dans chaque établissement ;
- d'exclure l'intervention, bénévole ou salariée, personnes ayant fait l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou certains délits ;
- et enfin de créer une instance départementale de recueil et de suivi des signalements de maltraitance assorti d'une obligation de signalement des maltraitances à cette autorité.

La Défenseure des droits, avait appelé de ses vœux, la mise en place d'observatoires régionaux pour mieux répondre aux situations de maltraitance, d'une plus grande coopération entre les autorités administratives de contrôle de ces établissements, ou encore d'assurer un suivi des établissements ayant fait l'objet d'injonction à l'issue du contrôle<sup>27</sup>.

C'est pourquoi, la Défenseure des droits salue ces propositions.

Pour autant, ces mesures risquent d'être inefficaces en l'absence de sensibilisation et de formation des professionnels qui accompagnent les personnes accueillies.

En effet, dans le secteur de l'aide à domicile, il existe très peu de signalement des événements indésirables graves.

Pourtant, les saisines du Défenseur des droits et les retours des associations de lutte contre la maltraitance montrent que les situations de maltraitance sont nombreuses dans ce secteur.

---

<sup>26</sup> Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, article 23.

<sup>27</sup> Défenseur des droits, [Les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD](#), 2021, recommandations n°42 à 50.

Cela conduit à s'interroger sur leur détection et leur déclaration par les professionnels. Par ailleurs, ces services ne sont quasiment pas contrôlés par les autorités publiques.

En établissement, la Défenseure des droits a constaté l'existence de freins aux signalements, qui sont notamment dus à la méconnaissance de ce qui constitue un acte de maltraitance, de la réaction à adopter et des obligations de signalements pourtant déjà existantes.

Par ailleurs, tous les majeurs protégés, quels que soient leur âge et leur mode de vie, sont aussi concernés par ces situations.

Dans un contexte de déjudiciarisation de la protection juridique des majeurs, il apparaît d'autant plus important que la cellule de recueil et de suivi des signalements de faits de maltraitance soit également sensibilisée aux spécificités attachées aux mesures de protection.

En effet, les mesures de protection sont susceptibles de concerner un public très hétérogène (hébergement d'urgence, sortie de protection de l'enfance, personnes handicapées, personnes ayant des troubles psychiques...) qui doit être appréhendé de manière adaptée par les professionnels qui exerceront au sein de cette cellule.

Par conséquent, la Défenseure des droits salue ces différentes mesures, notamment celles visant à instaurer un dispositif départemental du recueil et du suivi des signalements de maltraitance envers les personnes majeures en situation de vulnérabilité - du fait de leur âge, leur maladie, leur handicap ou leur qualité de majeur protégé -, celle visant à exclure l'intervention de toute personne qui aurait fait l'objet d'une condamnation à certains crimes et délits, et celle visant à procéder à une évaluation du recours à la contention.

La Défenseure des droits appuie également les propositions de mesures visant à instaurer une carte professionnelle pour les professionnels intervenant au domicile de personnes âgées et/ou en situation de handicap et à mettre en place une certification professionnelle.

- ⇒ **La Défenseure des droits réitère ses recommandations visant :**
- **à mettre en place un plan national d'actions de lutte contre les maltraitances, assorti d'échéances, comme annoncé en conclusion des travaux de la Commission nationale de lutte contre la maltraitance et promotion de la bientraitance des personnes âgées et des personnes handicapées<sup>28</sup> ;**

---

<sup>28</sup> Défenseur des droits, [Rapport parallèle du Défenseur des droits dans le cadre de l'examen du rapport initial de la France sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées](#), 2021, recommandation n°49.

- **à rendre obligatoire une formation initiale et continue à la bientraitance et à la lutte contre la maltraitance à l'attention de tous les professionnels intervenant dans l'accompagnement et le soin des personnes en situation de vulnérabilité liée notamment à un handicap ou à une perte d'autonomie, y compris celles sous mesure de protection juridique<sup>29</sup>.**
- ⇒ **La Défenseure des droits recommande de prendre des mesures appropriées pour protéger le résident en établissement médico-social de toutes représailles à son encontre à la suite d'une plainte de ses proches concernant des défaillances liées à sa prise en charge.**
- ⇒ **La Défenseure des droits invite à dresser un état des lieux des situations de maltraitance auprès des personnes en situation de handicap et de perte d'autonomie, notamment compte tenu de la définition de la maltraitance issue de la loi du 7 février 2022.**
- ⇒ **La Défenseure des droits recommande de mettre en place un dispositif de « *vigilance médico-sociale* »<sup>30</sup> pour renforcer l'identification, le signalement et l'analyse des situations de maltraitance en :**
  - **Simplifiant les procédures de signalement des maltraitements et assurant une réelle protection des auteurs de signalement ;**
  - **Améliorant le traitement global des situations de maltraitance identifiées ;**
  - **Évitant la déperdition d'informations pour les acteurs concernés ;**
  - **Encourageant une culture partagée de vigilance ;**
  - **Assurant un rôle de veille et de suivi sur les situations complexes pour mieux connaître les manifestations du phénomène sur le territoire et mieux les prévenir.<sup>31</sup>**

S'agissant des plaintes à l'autorité judiciaire, il a été fait part au Défenseur des droits des difficultés que peuvent rencontrer les résidents et, le plus souvent, leurs proches pour porter plainte : les personnes chargées de recevoir et de traiter les plaintes ne sont pas toujours sensibilisées à la prise en charge des personnes en perte d'autonomie et à la problématique de la maltraitance ; les plaintes ne sont donc pas toujours enregistrées ; certains faits restent encore banalisés.

---

<sup>29</sup> Défenseur des droits, [Les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD](#), 2021, recommandation n°43.

<sup>30</sup> Défenseur des droits, [Suivi des recommandations du rapport sur les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD](#), 2023.

<sup>31</sup> Défenseur des droits, [Suivi des recommandations du rapport sur les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD](#), 2023.



- ⇒ **La Défenseure des droits recommande de sensibiliser les personnels chargés de recueillir les plaintes du résident et de ses proches portant sur des faits de maltraitance au sein des EHPAD<sup>32</sup>.**
- ⇒ **La Défenseure des droits réitère sa recommandation visant à aménager les procédures de justice pour les rendre accessibles à toutes les personnes handicapées et, pour cela, compléter l'article 76 de la loi de 2005 afin de garantir l'accès aux informations dans des formats accessibles à tous et permettre, à toutes les étapes de la procédure, à chaque personne, quelle que soit la nature de son handicap, d'avoir accès à l'assistance ou à l'accompagnement de son choix<sup>33</sup>.**

### 3. Clarifier et renforcer la politique nationale de contrôle

La Défenseure des droits a constaté l'absence de référentiel commun aux missions d'inspection réalisées par les agences régionales de santé et les conseils départementaux.

Pour l'instant, la pratique de contrôles conjoints – et leur suivi – reste hétérogène suivant les territoires.

La Défenseure des droits a également relevé des durées de procédure longues, et des moyens humains insuffisants pour effectuer les inspections requises.

La proposition de loi prévoit plusieurs mesures concernant le contrôle des établissements sociaux et médico-sociaux, comme des réunions trimestrielles de coordination des autorités compétentes pour effectuer ces contrôles, l'absence de renouvellement tacite des autorisations d'activité de structure ayant fait l'objet d'un contrôle insatisfaisant, le renforcement de l'évaluation de la qualité dans les établissements, ainsi qu'un renforcement des pouvoirs de sanction à la main de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

- ⇒ **La Défenseure des droits recommande :**
  - **de rendre plus efficaces les contrôles des établissements et services médico-sociaux par les autorités compétentes<sup>34</sup> ;**
  - **de renforcer la pratique des contrôles conjoints – et de leur suivi – entre les différents corps d'inspection ;**

---

<sup>32</sup> Défenseur des droits, [Les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD](#), 2021, recommandation n°47.

<sup>33</sup> Défenseur des droits, [Rapport parallèle du Défenseur des droits dans le cadre de l'examen du rapport initial de la France sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées](#), 2021, recommandation n°49.

<sup>34</sup> *Ibid.*, recommandation n°47.

- **de renforcer les moyens des services chargés de réaliser ces contrôles et d'accompagner les structures vers des pratiques plus respectueuses des droits et des personnes ;**
- **de compléter, autant que nécessaire, les contrôles sur pièces par des investigations approfondies sur place, et de manière inopinée, de façon à repérer les situations de maltraitance.**

### III. Pour une plus grande effectivité des droits

A l'aune des différents rapports publiés par l'institution, la Défenseure des droits exhorte à prendre toutes les mesures utiles pour œuvrer pour la bienveillance et lutter contre la maltraitance (1.).

L'institution appelle également à agir sans plus attendre afin de rendre plus effectif le droit à la vie privée et familiale ainsi que la liberté d'aller et venir (2.) et à garantir l'accès effectif aux lieux et services publics (3.).

#### 1. **Rendre effectifs le droit à la vie privée et familiale et la liberté d'aller et venir**

##### i) **Le droit de visite**

La Défenseure des droits se félicite de la mesure visant à intégrer, dans le code de l'action sociale et des familles et dans le code de santé publique, une mention qui précise que le droit à la vie privée et familiale comporte notamment celui de recevoir des visites.

Pour autant, la Défenseure des droits reste destinataire de **réclamations qui font état de restrictions de visites alors que le droit de visite quotidien est essentiel pour les personnes accueillies en établissement social et médico-social.**

La période de crise sanitaire liée au COVID-19 a permis de constater que les visites, lorsqu'elles ont été de nouveau autorisées, étaient parfois limitées à une visite hebdomadaire. Cette fréquence est apparue nettement insuffisante.

Dès lors, l'institution insiste sur l'importance de préciser dans la loi une fréquence minimale d'exercice de ce droit.

- ⇒ **La Défenseure des droits maintient sa recommandation d'inscrire dans une disposition du code de l'action sociale et des familles le droit de visite « *quotidien* » du résident en EHPAD par ses proches, s'il le souhaite.**<sup>35</sup>

##### ii) **Le droit à l'intimité et à la vie affective**

La proposition de loi dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale, introduit une référence au « *droit à la vie affective et sexuelle* ».

---

<sup>35</sup> Défenseur des droits, avis [n° 21-14](#), 4 oct. 2021.

En effet, il est projeté de l'introduire dans les objectifs de l'annexe au contrat de séjour prévue à l'article L.311-4-1 du code de l'action sociale et des familles, de sorte que cette annexe définirait les mesures à prendre « *pour assurer l'intégrité physique et psychique, et la sécurité de la personne, et pour assurer son droit à une vie affective et sexuelle* ».

Tel que cela est proposé, cette mesure n'aura pas pour effet d'affirmer la vie affective et sexuelle comme une composante de la vie privée et familiale. Elle se limitera à l'introduire comme objectif poursuivi par l'annexe au contrat de séjour.

- ⇒ **La Défenseure des droits recommande de sensibiliser les professionnels intervenant en établissement ou service social ou médico-social au respect du droit à l'intimité, à la vie privée, à une vie affective et sexuelle des personnes accueillies<sup>36</sup> ;**
- ⇒ **La Défenseure des droits étend également cette recommandation à l'ensemble des professionnels intervenant dans un établissement ou service social ou médico-social, à destination tant des personnes en situation de handicap que des personnes âgées.**

### iii) La possibilité de s'absenter

Dans certains établissements pour personnes handicapées (foyer de vie, EHPAD, FAM), des limites strictes sont apportées à la possibilité pour les résidents de s'absenter, avec des quotas d'absences autorisées qui, parfois, ne réservent pas les cas d'absences pour raisons médicales<sup>37</sup>.

En effet, la prise en charge des frais d'entretien et d'hébergement des personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie accueillies en établissement social ou médico-social induit une limite à leur droit de s'absenter temporairement de l'établissement. Au-delà d'un quota de jours d'absence, variable selon les structures et les financeurs, la journée d'absence n'est pas prise en charge et il peut incomber à la personne accueillie de s'acquitter de l'intégralité du prix de journée en dépit de son absence.

Concernant les établissements relevant de l'aide sociale départementale, la Défenseure des droits constate une très grande hétérogénéité des fonctionnements et des pratiques entre les structures. Faute de dispositions encadrant le régime des absences dans le code de l'action sociale et des familles, il revient à chaque conseil

---

<sup>36</sup> Défenseur des droits, [Les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD](#), 2021, recommandation n°37.

<sup>37</sup> Défenseur des droits, déc. n°[2020-104](#), 6 mai 2020, relative aux modalités de prise en charge de l'accueil en foyer de vie d'une personne handicapée.

départemental de définir les règles applicables dans son règlement départemental d'aide sociale (RDAS)<sup>38</sup>.

La stricte réglementation des absences et leur limitation trouvent leur cause dans le mode de financement des établissements, l'étendue de celui-ci étant fonction du taux d'occupation.

**Cette réglementation, par sa rigidité, porte atteinte à la liberté d'aller et venir et au droit à une vie privée et familiale, lequel implique non seulement le droit de recevoir des visites mais aussi celui de rendre visite à des proches.**

**Elle nuit en outre à l'effectivité des droits reconnus aux personnes handicapées, « de participer à la vie politique et à la vie publique », ainsi qu'« à la vie culturelle et récréative, aux loisirs et aux sports ».**

Parmi les mesures annoncées lors de la dernière Conférence nationale du handicap, qui a eu lieu en avril 2023, il est prévu, pour la programmation 2023-2030, de rénover le cadre légal et réglementaire médico-social, et, à ce titre, de rénover le cadre juridique des établissements afin de mieux garantir les droits des personnes (droit au retour et droit aux absences).

- ⇒ **La Défenseure des droits recommande d'adopter les mesures législatives permettant d'inscrire dans le code de l'action sociale et des familles les règles applicables en matière d'absence en établissement social ou médico-social de manière à garantir aux personnes accueillies le respect de leur liberté d'aller et venir et de leur droit à une vie familiale.**

## 2. Garantir l'accessibilité universelle

### i) L'accessibilité de l'environnement.

L'accessibilité est une condition préalable essentielle à la jouissance effective des droits reconnus par la CIDPH. Pourtant, la France accuse depuis de nombreuses années un retard important et, à ce jour, l'accessibilité est encore loin d'être effective dans la plupart des domaines visés par la Convention. Non seulement les objectifs et les échéances fixés par les lois successives ne sont pas respectés, mais de plus, certaines avancées ont été remises en causes.

La loi de 2005 avait consacré le principe de l'accessibilité de la totalité de la chaîne de déplacement aux personnes en situation de handicap ou à mobilité réduite.

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

Elle avait ainsi prévu que, sauf dérogations exceptionnelles, l'ensemble des établissements existants recevant du public et des transports collectifs devaient être rendus accessibles au plus tard en 2015. Or, à ce jour, cet objectif n'est toujours pas atteint.

Concernant les transports, une réforme de 2015 a entamé un recul dans l'accessibilité aux personnes en situation de handicap ou à mobilité réduite.

En effet, depuis cette date l'obligation d'accessibilité des services de transport est remplie par l'aménagement de quelques points d'arrêt considérés comme « prioritaires », les autres n'étant pas tenus d'être rendus accessibles, alors qu'auparavant les transports collectifs devaient être accessibles en totalité.

De même, s'agissant de l'accessibilité des logements, la loi « ELAN » du 23 novembre 2018 a remis en cause la règle du « tout accessible » initialement prévue par la loi de 2005, avec l'introduction d'un quota de 20% de logements accessibles dès la conception, les autres logements devant désormais simplement répondre à une condition d'évolutivité.

Or, il convient de rappeler que l'accessibilité de l'environnement constitue un enjeu majeur au regard du vieillissement de la population.

**En conséquence, la Défenseure des droits réaffirme avec force ses recommandations<sup>39</sup> et invite à les mettre en œuvre sans délai.**

**La Défenseure des droits recommande de :**

- ⇒ **inscrire dans la loi l'obligation de procéder à un recensement exhaustif et régulièrement actualisé de l'ensemble des établissements recevant du public (ERP) soumis à l'obligation d'accessibilité et produire des données qualitatives sur leur situation au regard de cette exigence ;**
- ⇒ **veiller à la mise en œuvre des modalités de contrôle prévues par les textes afin de vérifier, pour l'ensemble des ERP, le respect des exigences en matière d'accessibilité et prendre les sanctions appropriées à l'encontre de ceux qui n'auraient pas respecté leurs obligations ;**
- ⇒ **abroger les dispositions de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « ELAN » en ce qu'elles méconnaissent les principes d'accessibilité et de conception universelle édictés par la Convention ;**

---

<sup>39</sup> Défenseur des droits, [Rapport parallèle du Défenseur des droits dans le cadre de l'examen du rapport initial de la France sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées](#), 2021, recommandations n°21 à 26.

- ⇒ **modifier la loi afin d'y inscrire l'obligation d'accessibilité de l'ensemble des points d'arrêt du réseau de transport en prévoyant une programmation de leur mise en accessibilité de manière à garantir, à terme, l'accessibilité de la totalité de la chaîne de déplacement ;**
- ⇒ **inscrire, dans la loi, une obligation générale de mise en accessibilité de la voirie publique ou privée ouverte à la circulation publique.**

## ii) La dématérialisation de l'accès aux services publics

**La Défenseure des droits est particulièrement attentive au mouvement de dématérialisation des services publics et aux conséquences sur les publics en situation de handicap ou de perte d'autonomie.**

Deux rapports sur la dématérialisation des services publics ont été publiés en 2019 et en 2022<sup>40</sup>.

En effet, outre les nouveaux moyens d'accès et la simplification des démarches que la dématérialisation permet, **elle comporte un risque de recul de l'accès aux droits et d'exclusion pour de très nombreux usagers.**

Les personnes les plus concernées sont celles qui ne maîtrisent pas l'usage d'internet, ne comprennent pas le langage administratif ou ne parlent pas très bien le français, ou encore celles qui ne disposent pas d'une connexion internet de qualité, ne sont pas équipées d'ordinateur et de scanner, *etc.*

Dès lors, si toute personne peut, un jour, être confrontée à une difficulté dans l'accès à une démarche administrative en ligne, certains usagers le sont encore davantage : c'est le cas des personnes en situation de handicap principalement, également des personnes âgées, les personnes en situation de précarité, les personnes étrangères, mais aussi les jeunes qui maîtrisent mal les codes de l'administration.

L'étude relative aux difficultés d'accès aux droits et discriminations liées à l'âge avancé<sup>41</sup> dans l'accès aux biens et aux services des personnes âgées vivant à domicile publiée par la Défenseure des droits, révèle que près d'un quart des personnes âgées de 65 ans et plus sont confrontées à des difficultés dans les démarches administratives, ce qui soulève des enjeux d'accès aux droits.

- ⇒ **La Défenseure des droits recommande notamment de :**

---

<sup>40</sup> Défenseur des droits, [Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics](#), 2019 ; Défenseur des droits, [Dématérialisation des services publics : Trois ans après, où en est-on ?](#), 2022.

<sup>41</sup> Défenseur des droits, [Difficultés d'accès aux droits et discriminations liées à l'âge avancé : une étude auprès des personnes âgées de 65 ans ou plus vivant à domicile : études et résultats](#), 2021.

- **prendre les mesures législatives et réglementaires afin de permettre aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap, de bénéficier, dans leurs relations avec les services publics, d'une communication adaptée à leurs besoins<sup>42</sup> ;**
- **préserver plusieurs modalités d'accès aux services publics pour qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par voie dématérialisée<sup>43</sup> ;**
- **redéployer une partie des économies procurées par la dématérialisation des services publics vers la mise en place de dispositifs pérennes d'accompagnement des usagers.**

### 3. Assurer l'effectivité du droit à la retraite

La Défenseure des droits est, de longue date, fréquemment saisie de difficultés rencontrées par les usagers avec les organismes de retraite [modalités de calcul des droits, retard de liquidation de la pension, suspension de son versement (difficulté du traitement des certificats de vie pour les retraités résidant à l'étranger) et parfois l'absence d'affiliation à l'assurance retraite].

Dans un avis du 22 octobre 2022<sup>44</sup>, la Défenseure des droits a recensé une partie des difficultés rencontrées par les personnes à la retraite.

Or, ces difficultés aboutissent trop fréquemment à la suspension ou l'absence de versement de la pension de retraite, et place les retraités dans une situation financière délicate.

- ⇒ **Sans préjudice des questions relatives aux prestations vieillesse versées au titre de la solidarité nationale aux personnes âgées en situation de précarité, la Défenseure des droits recommande de prendre toute mesure nécessaire pour ne laisser aucune personne en attente du versement de sa pension pendant plus d'un mois.**

### 4. Permettre l'exercice effectif du droit de vote

La considération des personnes comme citoyennes à part entière se traduit également par l'exercice du droit de vote. Soutenir l'effectivité de ce droit est non seulement un

<sup>42</sup> Défenseur des droits, [Rapport parallèle du Défenseur des droits dans le cadre de l'examen du rapport initial de la France sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées](#), 2021, recommandation n°63.

<sup>43</sup> *Ibid.*, recommandation n°61 ; Défenseur des droits, [Dématérialisation des services publics : trois ans après, ou en est-on ?](#), février 2022.

<sup>44</sup> Défenseur des droits, avis [n° 22-05](#), 21 oct. 2022, relatif à la mission « Régimes sociaux et de retraite » du projet de loi de finances pour 2023.



impératif mais aussi une mesure emblématique de leur pleine inclusion dans la société et de la réaffirmation du principe de l'autonomie de volonté à leur égard.

Ces dernières années, des progrès notoires sont survenus en faveur des droits des majeurs protégés, s'agissant notamment de la pleine reconnaissance de leur droit de vote par la loi en 2019. De même, de réels progrès ont été réalisés en matière d'accessibilité au vote à l'occasion des élections de 2022.

Toutefois des améliorations restent nécessaires s'agissant de l'effectivité de ce droit pour les personnes accueillies en établissement social ou médico-social.

Ainsi, la Défenseur des droits s'inquiète de ce que les personnes âgées ou en situation de handicap accueillies en établissement social ou médico-social, même en pleine capacité juridique, rencontrent des difficultés pour exercer effectivement leur droit de vote, faute d'accompagnement adapté à leurs besoins.

Mettre en place des mesures appropriées et notamment un niveau d'information suffisant, y compris des personnes placées sous régime de protection, afin de garantir que leur citoyenneté demeure une préoccupation majeure pour l'institution.

- ⇒ **La Défenseure des droits recommande donc, concernant les personnes âgées en situation de perte d'autonomie ou de handicap :**
- **de former et sensibiliser l'ensemble des parties prenantes au processus électoral, à l'accessibilité et à l'accueil de ce public<sup>45</sup> ;**
  - **d'introduire, dans le code électoral, un référentiel définissant les conditions et modalités d'accessibilité des opérations de vote<sup>46</sup> ;**
  - **d'adopter les dispositions afin de garantir l'accessibilité des campagnes électorales et promouvoir, pour toutes les élections, l'accessibilité des dispositifs de propagande électorale<sup>47</sup> ;**
  - **d'inscrire, dans les objectifs des établissements et services sociaux et médico-sociaux, celui d'organiser l'accompagnement physique des personnes accueillies, dans l'exercice de leur droit de vote.**

---

<sup>45</sup> Défenseur des droits, [Rapport parallèle du Défenseur des droits dans le cadre de l'examen du rapport initial de la France sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.](#), 2021, recommandation n°87.

<sup>46</sup> *Ibid.*, recommandation n°86.

<sup>47</sup> *Ibid.*, recommandation n°88.

## IV. Pour un accompagnement de qualité

La Défenseure des droits liste un certain nombre d'obstacles à une prise en charge de qualité à domicile, grâce aux services d'aides à domicile (1.), et en établissement médico-social (2.).

### 1. A domicile

Dans l'accompagnement des personnes âgées et en situation de handicap, il est constaté une importante pénurie de professionnels dont les conséquences sur les personnes aidées sont lourdes (i.), et invite à accroître le nombre de professionnels dans ce secteur (ii.).

#### i) Une pénurie de professionnels aux lourdes conséquences

Le secteur des services à la personne fait face à une importante pénurie de personnel.

Ces difficultés de recrutement et de « turn-over » sont relayées par les professionnels et associations tant des secteurs des « personnes âgées » que du secteur du handicap<sup>48</sup>. Un nombre croissant de plans d'aide ne sont mis en œuvre que partiellement (moins d'heures que prévu sont effectuées). Le personnel compétent, formé et stable fait défaut.

Or, cette pénurie a de lourdes conséquences pour les personnes accompagnées à commencer par une prise en charge dégradée<sup>49</sup> par les services d'aide et de soins à domicile (services d'aide et d'accompagnement à domicile (ci-après « SAAD »), services de soins infirmiers à domicile (ci-après « SSIAD »)).

Le manque de personnel compétent, formé et en mesure d'intervenir de façon durable auprès des personnes qui en ont besoin, en particulier auprès des personnes dont la situation est complexe, menace leur santé, jusqu'à mettre leur vie en danger.

Cette carence induit également des situations d'absence de continuité de la prise en charge de personnes âgées comme de personnes plus jeunes en situation de handicap. Les interventions comme l'aide à la toilette, le lever, l'habillage, le coucher ou l'aide aux repas sont particulièrement concernées.

---

<sup>48</sup> APF France Handicap et l'AFM-Téléthon ont récemment [alerté](#) le Défenseur des droits sur la pénurie d'aides à domicile, du fait de l'absence d'attractivité de ces métiers, qui met les personnes handicapées en danger. La Coordination Handicap Autonomie a également dénoncé le manque d'accompagnement à domicile par rapport à l'ampleur des besoins des personnes handicapées.

<sup>49</sup> Une trentaine de saisines du Défenseur des droits depuis la fin de la crise sanitaire.

Les saisines du Défenseur des droits révèlent en particulier des tensions fortes dans les **SSIAD, notamment dans les zones rurales** : lorsqu'une prise en charge par un SSIAD est interrompue, il est très difficile de trouver un relai et des personnes âgées vulnérables ou en situation de handicap se retrouvent alors isolées.

Les équipes mobiles gériatriques n'étant pas disponibles sur tout le territoire, elles sont souvent mobilisées tardivement et pour des situations déjà extrêmement dégradées. Quant aux infirmiers libéraux, ils ont souvent un nombre de patients important ne leur permettant pas toujours de répondre à l'ensemble des demandes d'intervention.

S'agissant des personnes en situation de handicap, deux associations ont communiqué au Défenseur des droits plus de deux cents témoignages de personnes en situation de handicap complexe ayant besoin d'une assistance pour tous les gestes de la vie quotidienne, vivant dans l'angoisse que les prestations d'accompagnement ne soient pas assurées, d'être laissées sans dîner le soir ou contraintes de passer la nuit dans leur fauteuil en l'absence de la personne prévue pour les aider à cette fin.

Cette situation a pour conséquence de remettre en cause la liberté des personnes de choisir leur mode de vie, principe pourtant reconnu par la loi handicap de 2005<sup>50</sup> et la convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH).

L'effectivité du droit à l'autonomie pour les personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie suppose le développement de services adaptés à leurs besoins<sup>51</sup>.

Par une décision du 17 avril 2023<sup>52</sup>, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) a conclu à plusieurs manquements de la France en ce qui concerne ses engagements au titre de la Charte sociale européenne considérant, notamment, que les autorités n'ont pas pris des mesures efficaces pour permettre un accès effectif des personnes en situation de handicap aux services d'aide sociale et aux aides financières.

Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, les SSIAD et les SAAD ont vocation à devenir des services autonomie à domicile, qui peuvent prendre en charge directement les soins ou organiser une réponse à ces besoins de soins via d'autres services ou professionnels<sup>53</sup>. Un délai de deux ans a été fixé pour cette évolution.

---

<sup>50</sup> L. n° 2005-102, 11 févr. 2005, pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

<sup>51</sup> Défenseur des droits, [Rapport parallèle du Défenseur des droits dans le cadre de l'examen du rapport initial de la France sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées](#), 2021

<sup>52</sup> Comité européen des droits sociaux, [réclamation n° 168/2018](#), 19 oct. 2022.

<sup>53</sup> L. n° 2021-1754, 23 déc. 2021, de financement de la sécurité sociale pour 2022, [article 44](#) ; D. n°2023-608, 13 juill. 2023, relatif aux services autonomie à domicile mentionnés à l'article L. 313-1-3 du code de l'action sociale et des familles et aux services d'aide et d'accompagnement à domicile relevant des 1° et 16° du I de l'article L. 312-1 du même code.

Ces services d'autonomie à domicile sont soumis à autorisation conjointe de l'agence régionale de santé (ci-après « ARS ») et du département et devront également remplir une mission d'orientation de la personne accompagnée vers une structure adéquate lorsque le service ne dispose pas des compétences pour assurer la prise en charge.

Ces services pourront également assurer une mission de coordination des interventions.

**La Défenseure des droits sera vigilante sur l'évolution du secteur de l'aide à domicile et en particulier du contrôle des autorités sur les conditions des prises en charge réalisées.**

- ⇒ **Outre le nécessaire accroissement du nombre de professionnel évoqué ci-après, la Défenseure des droits recommande :**
- **d'assurer une meilleure coordination et coopération des services à domicile, délivrant des prestations d'aide et de soins, afin de mieux accompagner chez elles les personnes âgées ou en situation de handicap ;**
  - **de rendre effectif les contrôles, le recueil des réclamations des usagers et la vérification de l'effectivité de la procédure de signalement des événements indésirables graves par les gestionnaires des services à domicile ;**
  - **de renforcer le contrôle des structures d'aide à domicile ;**
  - **d'établir un référentiel de formation des employés de ces structures.**

ii) **Un impératif : l'accroissement du nombre de professionnels dans le secteur de l'accompagnement et des services à la personne**

L'exercice effectif du droit à l'autonomie et à l'inclusion dans la société implique que les personnes âgées et en situation de handicap puissent choisir leur lieu de résidence et qu'elles ne soient pas obligées de vivre dans un milieu de vie particulier.

Cette liberté de choix du lieu de vie suppose de **développer une offre couvrant un large spectre de réponses adaptées aux besoins de chaque personne** dans un objectif d'autonomie, d'intégration sociale et de participation à la vie de la communauté. Or, l'effectivité du libre choix de leur lieu de vie par les personnes âgées en perte d'autonomie et les personnes handicapées n'est pas garantie en raison, notamment, des difficultés importantes auxquelles le secteur de l'aide à domicile est confronté.

Le secteur du « care » fait face à d'importantes difficultés de recrutement et à un important « turn over » notamment en raison des conditions de travail : des emplois

très précaires, temps partiels, déplacements non pris en compte ; pénibilité sous-évaluée, *etc.*<sup>54</sup>.

La faiblesse de la rémunération des aides à domicile est notamment liée au faible tarif des prestations versées aux personnes aidées (APA et PCH), mais également au morcellement de la prise en charge et à la rémunération à la tâche du personnel<sup>55</sup>.

L'Union nationale de l'aide des soins et des services aux domiciles (UNA) souligne qu'un service sur quatre est « en extrême difficulté » et estime que certains départements n'assument pas leurs compétences en la matière.

Une mesure inscrite dans cette proposition de loi prévoit de revoir le financement des services d'aide à domicile. À la place de la tarification à l'heure, il est proposé d'expérimenter – pour les bénéficiaires de l'APA uniquement - un financement par « forfait global » afin de leur permettre d'apporter une réponse plus adaptée aux besoins des usagers.

**De façon générale les acteurs du secteur de l'aide à domicile se disent favorables à cette mesure.**

En outre, à l'occasion de la publication du 15<sup>ème</sup> Baromètre sur la perception des discriminations dans l'emploi relatif au secteur des services à la personne<sup>56</sup>, la Défenseure des droits et l'Organisation internationale du travail (OIT) ont insisté sur la **nécessaire mise en œuvre d'une politique volontariste de revalorisation des métiers des services à la personne et plus largement des métiers à prédominance féminine**, qu'il s'agisse des revenus, des conditions de travail, de la protection sociale et juridique, de la formation ou de la reconnaissance statutaire.

Des mesures ambitieuses doivent être adoptées afin de réformer le secteur.

La Défenseure des droits craint que les mesures contenues dans la proposition de loi ne constituent qu'une réponse insuffisante pour réaliser un « choc d'attractivité » durable dans ce secteur qui suppose des mesures d'ensemble sur les conditions d'exercice du métier.

⇒ **Outre des mesures plus globales relatives aux conditions d'exercice de ces professions, la Défenseure des droits rappelle ses recommandations**

---

54 Cf. notamment, Annie Dussuet, François-Xavier Dewetter, Laura Nirello, Emmanuelle Puissant, « Les métiers du vieillissement, essentiels et pourtant insoutenables », in Collectif, *Que sait-on du travail ?*, Presses Sciences po, 2023.

55 Selon l'économiste François-Xavier Dewetter, « actuellement, le rapport entre le temps de travail rémunéré d'une aide à domicile et l'amplitude de sa journée est aux alentours de 60% ».

56 Défenseur des droits, [Guide pour une évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine : un salaire égal pour un travail de valeur égale](#), 2013.

visant à réformer le système des prestations accordées au titre de la compensation du handicap afin d'apporter une réponse appropriée aux besoins de chaque personne, quel que soit son handicap et l'âge auquel il survient<sup>57</sup>.

## 2. En établissements médico-sociaux

Depuis 2020, la Défenseure des droits a publié plusieurs rapports qui ont permis de dresser un état de lieux des difficultés rencontrées par les personnes accueillies en EHPAD pour voir leurs droits et libertés pleinement respectés : en premier lieu, le rapport « Les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD », publié en mai 2021, puis un rapport de suivi des recommandations, publié en janvier 2023<sup>58</sup>.

**La majeure partie des constats et recommandations figurant dans ces rapports demeurent d'actualité.**

Parmi les recommandations formulées, l'une des actions prioritaires à mener concerne le nombre de professionnels accompagnant les personnes accueillies.

En effet, le constat d'un temps insuffisant de présence auprès des personnes accompagnées en établissement, a été dressé il y a plusieurs années. Ces rapports publics ont également constaté une disparité des taux d'encadrement selon les statuts des établissements médico-sociaux<sup>59</sup>.

Les situations dont la Défenseure des droits est saisie montrent que les atteintes aux droits fondamentaux, qui peuvent être constitutives de situations de maltraitance, **proviennent parfois d'actes individuels**, plus ou moins conscients, mais aussi et surtout de **carences de l'organisation** notamment liées à la pénurie de personnel, à la rotation importante, à l'épuisement des professionnels ou au manque d'encadrement.

Ce sont les conclusions que plusieurs juridictions<sup>60</sup> ont également tirées.

---

<sup>57</sup> Défenseur des droits, [Rapport parallèle du Défenseur des droits dans le cadre de l'examen du rapport initial de la France sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées](#), 2021, recommandation n°55.

<sup>58</sup> Défenseur des droits, [Les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD](#), 2021 ; [Suivi des recommandations du rapport sur les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD](#), 2023.

<sup>59</sup> Caroline Fiat, Monique Iborra, [Les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes](#), 2018 ; Dominique Libault, [Concertation Grand âge et autonomie](#), 2019.

<sup>60</sup> TA Marseille, ord., 25 août 2023, n°2307174 ; Cass. soc., 14 déc. 2022, n°21-15.439.

**C'est pourquoi la Défenseure des droits recommande de fixer dès à présent le principe de la définition d'un ratio minimal d'encadrement des personnes accueillies.** Elle recommande de suivre la proposition du Conseil de l'âge du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) qui fixe un objectif de norme d'encadrement de 0,8 équivalent à temps plein (ETP) par résident<sup>61</sup>.

Plusieurs effets vertueux en découleraient, à commencer par l'accroissement de la présence humaine auprès des personnes accueillies, mais également une amélioration de l'accompagnement des personnes ainsi que des conditions de travail des professionnels.

La Défenseure des droits regrette que la proposition de loi reporte cette mesure centrale sous couvert de l'attente d'un nouveau rapport<sup>62</sup> sur l'opportunité d'instaurer un taux minimal d'encadrement dans les établissements et services de santé qui accueillent ou assistent des personnes âgées.

Pour mémoire, la publication d'un rapport portant sur les conséquences financières de l'instauration d'un ratio minimal d'encadrement des résidents par le personnel soignant d'au moins six professionnels pour dix résidents dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes est toujours attendu<sup>63</sup>.

L'opportunité d'un minimum d'encadrement et d'une nécessaire augmentation du taux d'encadrement actuel ne font pas débat. Aucun rapport supplémentaire n'apparaît donc nécessaire aux débats public et parlementaire.

Cependant, les modalités de détermination du taux d'encadrement, notamment selon la méthode de calcul, selon le type d'établissement ou de service, le niveau de perte d'autonomie, *etc.* demeurent à définir.

- ⇒ **La Défenseure des droits recommande de fixer un ratio minimal de personnels travaillant en EHPAD en fonction du niveau d'autonomie et des soins requis des résidents. Elle recommande de suivre la proposition du Conseil de l'âge du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) qui fixe un objectif de norme d'encadrement de 0,8 effectif à temps plein (ETP) par résident<sup>64</sup>.**

---

<sup>61</sup> Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, Conseil de l'âge, Contribution à la concertation Grand âge et autonomie, *Note n°3 : Les politiques de soutien à l'autonomie des personnes âgées*, 6 déc. 2018.

<sup>62</sup> Proposition de loi adoptée n°193 « portant mesure pour bâtir la société du bien-vieillir en France », article 11 *quinquies* de la version du 23 novembre 2023.

<sup>63</sup> L. n° 2022-1616, 23 déc. 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023, art. 73.

<sup>64</sup> Défenseur des droits, [Les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD](#), 2021, recommandation n°11.

## **V. Pour améliorer la protection juridique des majeurs**

A titre préalable, la Défenseure des droits souligne que le sujet de la protection juridique des majeurs ne recouvre pas le sujet des personnes en perte d'autonomie, bien qu'ils se recourent.

La Défenseure des droits appelle de ses vœux à des changements dans le régime juridique et le fonctionnement de la protection juridique des majeurs.

Il est ainsi regrettable que cette réforme intervienne par petites touches par l'intermédiaire d'une proposition de loi relative au vieillissement de la population, et non par une loi dédiée.

L'effectivité et la défense des droits fondamentaux des majeurs protégés requièrent des modifications du régime de la protection juridique des majeurs.

Aussi, la Défenseure des droits recommande de mettre en place une véritable politique dédiée à la protection juridique des majeurs (1.). L'institution invite également à consacrer une présomption de capacité juridique des majeurs vulnérables (2.) et à renforcer et encadrer le statut des mandataires judiciaires à la protection des majeurs (3.).

### **1. La mise en place d'une véritable politique dédiée à la protection juridique des majeurs**

Les modifications portées en marge des dispositions du code civil ou du code de l'action sociale et des familles par le législateur au cours des dernières années sont dépourvues d'une vision globale et cohérente de la protection juridique des majeurs.

L'absence de pilotage au niveau national et d'une autorité clairement identifiée ne permet d'envisager une véritable refonte de la matière dans une logique de simplification et de clarification des droits des majeurs sous mesure de protection pourtant indispensable à leur mise en œuvre effective.

Avec une vision d'ensemble des situations de vulnérabilité, la mise en place d'un conseil national de la protection juridique des majeurs, pourrait coordonner les différents acteurs (administrations centrales et locales, mandataires judiciaires, professionnels de santé et de perte d'autonomie) et impulser les politiques publiques à destination d'un public très varié. Cette organisation contribuerait ainsi



à garantir de manière effective les droits fondamentaux des personnes placées sous mesure de protection.

- ⇒ **La Défenseure des droits recommande de créer un conseil national de la protection juridique des majeurs et de nommer un délégué interministériel dédié<sup>65</sup>.**

## **2. La consécration d'une présomption de capacité juridique des majeurs vulnérables**

### **i) Le respect de la volonté et des préférences du majeur protégé**

La Défenseure des droits souhaite rappeler avec force que, conformément à la CIDPH, les mesures de protection mises en place doivent, par principe, être des mesures d'assistance (comme la curatelle), les mesures de représentation de la personne (comme la tutelle), qui limitent plus fortement les droits de la personne, devant rester exceptionnelles.

Ces mesures doivent permettre de respecter les droits, la volonté et les préférences des personnes et ne doivent pas seulement viser à répondre objectivement à son intérêt supérieur.

Or, l'institution constate que le principe de graduation et d'individualisation des mesures de protection n'est pas toujours appliqué. En effet, l'individualisation des mesures par les juges reste en pratique assez marginale et les mesures substitutives dans lesquelles la personne est privée de sa capacité juridique restent largement répandues en dépit de leur contrariété avec l'article 12 de la CIDPH.

- ⇒ **La Défenseure des droits recommande :**
- **d'individualiser les mesures et de recourir à la mesure adaptée la moins forte ;**
  - **d'envisager la tutelle comme une mesure d'exception destinée à répondre aux seules situations où la personne est dans l'incapacité totale d'exprimer sa volonté et ses préférences ;**
  - **de procéder à un toilettage complet de la législation afin de rendre effective, dans tous les domaines, la reconnaissance de la capacité**

---

<sup>65</sup> Défenseur des droits, avis [19-01](#) du 10 janvier 2019 relatif aux droits fondamentaux des majeurs protégés.

## **juridique et des droits fondamentaux des personnes handicapées placées sous régime de protection, conformément à la CIDPH<sup>66</sup>.**

### **ii) Un répertoire des mesures de protection judiciaires et d'anticipation**

La Défenseure des droits a reconnu l'utilité d'un répertoire unique des mesures de protection judiciaire et d'anticipation<sup>67</sup> dans le but de permettre une protection effective de la personne concernée par son accompagnement ou sa représentation (par exemple dans le cadre d'une procédure pénale), et une meilleure articulation entre les dispositifs de protection juridique (par exemple en permettant de vérifier l'existence ou non d'une mesure de protection anticipée comme le mandat de protection future).

De plus, l'institution appelle de ses vœux<sup>68</sup> la promotion des mesures d'anticipation qui permettent de recueillir l'avis du majeur en mesure d'exprimer un consentement libre et éclairé avant que n'intervienne une altération de ses facultés et ainsi de respecter au mieux sa volonté, conformément aux stipulations de la CIDPH.

C'est pourquoi la Défenseure des droits soutient la mesure de la proposition de loi<sup>69</sup> visant à étendre, à toutes les mesures de protection juridique, leur publication dans un registre, actuellement limité au mandat de protection future. En effet, elle participe à la reconnaissance pleine et effective des droits fondamentaux des majeurs protégés, par exemple dans le cadre du respect des droits de la défense, ou dans le cadre d'une requête en ouverture de mesure de protection.

#### **⇒ La Défenseure des droits recommande :**

- **De promouvoir et centraliser les mesures anticipées afin de garantir le principe de subsidiarité ;**
- **De s'assurer que les modalités d'accès à ce répertoire protègent les données personnelles des majeurs concernés ; et d'énumérer limitativement les personnes susceptibles d'y avoir accès<sup>70</sup>.**

### **3. Renforcer et encadrer le statut des mandataires judiciaires à la protection des majeurs**

---

<sup>66</sup> Défenseur des droits, [Rapport parallèle du Défenseur des droits dans le cadre de l'examen du rapport initial de la France sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées](#), 2021, recommandation n°30.

<sup>67</sup> Défenseur des droits, avis [n° 19-01](#), 10 janv. 2019, relatif aux droits fondamentaux des majeurs protégés et avis [21-05](#) du 3 mai 2021 relatif au projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire.

<sup>68</sup> Avis [n° 19-01](#) précité.

<sup>69</sup> Proposition de loi adoptée n°193 « portant mesure pour bâtir la société du bien-vieillir en France », article 5 *decies* de la version du 23 novembre 2023.

<sup>70</sup> Défenseur des droits, avis [n° 19-01](#) du 10 janvier 2019 relatif aux droits fondamentaux des majeurs protégés ; Défenseur des droits, [Fiche réforme n°20](#), *Les majeurs protégés*, 2023.

Au vu des conditions d'exercice complexes et souvent d'un faible niveau de rémunération, la profession de mandataire judiciaire à la protection des majeurs (MJPM) souffre d'un manque d'attractivité.

Il en résulte un important « turn-over » des MJPM et une absence de continuité dans la mise en œuvre de la mesure de protection.

L'institution regrette qu'aucune mesure n'œuvre pour revaloriser cette profession, pourtant fondamentale pour l'accompagnement et le respect des droits fondamentaux des majeurs protégés, afin de la rendre plus attractive.

Il ressort des réclamations portées devant le Défenseur des droits un sentiment de défiance à l'égard des MJPM par l'entourage du majeur protégé qui, bien souvent, estiment être injustement mis à l'écart de la mesure de protection au détriment du respect des droits du majeur protégé lui-même.

Dans des contextes familiaux souvent difficiles, le devoir de confidentialité, la méconnaissance des attributions des MJPM, sont autant d'éléments qui participent à la suspicion et empêchent parfois le bon fonctionnement d'une mesure de protection.

Par ailleurs, le contrôle insuffisant des mesures de protection ne permet pas de mettre en lumière les responsabilités et la charge de travail accrues pesant sur les MJPM.

Il apparaît nécessaire de **repenser les contrôles réalisés sur l'exercice et la gestion des mesures de protection** et de **renforcer la coordination des services de l'administration et de l'autorité judiciaire**.

Plusieurs groupes de travail interministériels pilotés conjointement par le ministère de la Justice et le ministère de la Santé ont mené des réflexions sur la profession de mandataire judiciaire à la protection des majeurs.

Elles ont porté sur **l'harmonisation de la profession, les règles de déontologie et d'éthique**. Il est nécessaire que ces réflexions puissent se poursuivre et s'inscrire dans la durée.

Or, comme indiqué précédemment, le défaut d'une autorité politique identifiée préjudicie à ces réflexions et à la mise en œuvre de dispositifs pérennes, au détriment des droits des majeurs protégés.

**Dès lors qu'elle contribue à un exercice éclairé du mandat judiciaire, dans le respect des droits des majeurs vulnérables, la Défenseure des droits est favorable à l'instauration d'une charte éthique et recommande une large diffusion de celle-ci auprès de l'ensemble des parties prenantes lors de la mise en œuvre d'une mesure de protection.**

Enfin, dans la continuité des recommandations formulées dans le cadre de ses rapports et avis, elle estime pertinente l'obligation de formation continue envisagée à l'égard des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, laquelle pourrait intégrer des modules relatifs aux droits fondamentaux

⇒ La Défenseure des droits recommande :

- De renforcer les moyens alloués à la protection des majeurs<sup>71</sup> ;
- De mettre en place, à destination des acteurs chargés de l'accompagnement des majeurs protégés, des formations axées sur le respect des droits fondamentaux, de la volonté et des préférences des personnes<sup>72</sup> ;
- De repenser les contrôles réalisés sur l'exercice et la gestion des mesures de protection et de renforcer la coordination des services de l'administration et de l'autorité judiciaire ;
- Que la profession de MJPM s'exerce dans le respect d'une charte éthique.

#### 4. A travers la valorisation du dispositif expérimental de médiation aidant/aidé

Les réclamations transmises au Défenseur des droits témoignent parfois que la mise en œuvre des mesures de protection est obérée par un contexte familial particulièrement tendu dans lequel le juge des tutelles et le mandataire judiciaire à la protection des majeurs sont pris à partie.

L'expérimentation [médiation "aidants aidés"](#), menée par le réseau Unaf-Udaf, en partenariat avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et avec le soutien de la Caisse nationale d'associations familiales (CNAF) me paraît de ce point de vue devoir être valorisée et même encouragée.

Le développement de la médiation pour rétablir la communication au sein des familles, en particulier en amont d'une mesure de protection, paraît être un dispositif efficace pour anticiper l'escalade conflictuelle qui peut s'avérer à terme chronophage pour l'ensemble des personnes impliquées dans la mise en œuvre de la mesure et pour les majeurs vulnérables en premier lieu.

**La Défenseure des droits soutient la prolongation et la diffusion de cette expérimentation.**

---

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Défenseur des droits, [La protection juridique des majeurs vulnérables](#), 2016 ; Défenseur des droits, [Rapport parallèle du Défenseur des droits dans le cadre de l'examen du rapport initial de la France sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées](#), 2021, recommandation n°32.

## **VI. Par un soutien aux aidants familiaux non professionnels**

Les aidants familiaux non professionnels constitue le plus grand nombre de personne accompagnant les personnes en perte d'autonomie. Définir un statut de l'aidant (1.) et leur délivrer une information adaptée à cet accompagnement (2.) apparaît constituer un socle minimum afin de les soutenir dans cette fonction.

### **1. A travers la définition d'un statut de l'aidant**

Faute de personnel dans le secteur de l'aide à la personne, le recours aux aidants familiaux est fréquent. En effet, la pénurie de professionnels à domicile et en établissement médico-social ne laisse plus d'autre choix aux aidants familiaux que d'assumer une part croissante de l'aide.

En 2021, le nombre d'aidants familiaux était estimé à environ 8 millions de personnes en France<sup>73</sup>, dont près de la moitié pour aider une personne âgée de plus de 60 ans<sup>74</sup>.

Cette population doit pouvoir être soutenue et accompagnée.

La loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement<sup>75</sup> a instauré le droit au répit pour les proches aidants qui se traduit par le financement de différentes solutions de relai, comme un accueil de jour ou de nuit, un hébergement temporaire en établissement ou en accueil familial ou un relais à domicile.

Tout en reconnaissant la pertinence de ces dispositifs, la Défenseure des droits regrette l'absence d'un réel statut pour les aidants.

En effet, si l'importance du rôle des aidants est aujourd'hui reconnue, il n'existe pas à proprement parler de véritable statut de l'aidant. Celui-ci se construit peu à peu mais souffre d'une absence de vision globale. Les droits des aidants se caractérisent par une multiplicité de dispositifs disparates et peu coordonnés, souvent mal connus des potentiels bénéficiaires, et restent globalement insuffisants pour répondre aux besoins.

De plus, malgré la consécration de ce droit par la loi précitée de 2015, la place d'aidant, et par suite, les droits qui y sont attachés, ne sont pas connus de tous.

---

<sup>73</sup> DREES, [Études et Résultats n°1255](#); fév. 2023 ; [Enquête Vie quotidienne et santé](#), 2021.

<sup>74</sup> DREES, [Les proches aidants des personnes âgées : les chiffres clés](#), 2020.

<sup>75</sup> L. n°2015-1776, 28 déc. 2015, relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

De plus, des témoignages portés à la connaissance du Défenseur des droits font état de difficultés rencontrées par des aidants familiaux pour trouver des places disponibles dans les dispositifs d'accueil afin de pouvoir exercer effectivement ce droit.

**La Défenseure des droits invite donc, d'une part, à faire connaître le rôle d'aidant et à créer un véritable statut de l'aidant, et, d'autre part, à augmenter l'offre de dispositifs d'accueil pour rendre effectif le droit au répit.**

- ⇒ **La Défenseure des droits recommande de définir un véritable statut de l'aidant et, dans cet objectif, de procéder à une refonte des dispositifs existants dans une logique d'harmonisation des droits, s'agissant en particulier des droits sociaux, du droit au répit et du droit à une formation spécifique<sup>76</sup>.**

## **2. A travers la délivrance d'une information adaptée et exhaustive des familles ou proches désignés pour assister ou représenter un adulte vulnérable**

Dans la version adoptée par l'Assemblée nationale, la proposition de loi prévoit un nouvel élargissement de la liste des personnes habilitées à assister ou à représenter un adulte vulnérable à tout « parent ou allié ». Elle prévoit également de clarifier l'habilitation familiale aux fins d'assistance.

La Défenseure des droits, estime que la politique dédiée à la protection juridique des majeurs protégés manque de cohérence. Les modifications parcellaires proposées dans cette proposition de loi, en dehors de la pertinence de chacune des mesures, ne permet pas d'assurer cette cohérence d'ensemble.

Au-delà de ces remarques liminaires, l'institution constate que les mesures d'habilitations familiales rencontrent un succès croissant. Néanmoins, le retrait significatif de l'office du juge des contentieux de la protection, garant des droits et libertés fondamentales, doit être compensé par des dispositifs pérennes légitimement attendus par les majeurs eux-mêmes mais également par les familles. En aucun cas, le mouvement de déjudiciarisation ne doit constituer un transfert de charge à leur endroit.

A cet égard, il est nécessaire de valoriser l'information et le soutien aux aidants/familles désignées pour assurer les mesures de protection. Le Défenseur des droits s'était déjà prononcée en faveur d'une meilleure formation des proches dans le cadre du rapport

---

<sup>76</sup> Défenseur des droits, [Rapport parallèle du Défenseur des droits dans le cadre de l'examen du rapport initial de la France sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées](#), 2021, recommandation n°58.

de 2016. Il évoquait notamment l'idée de développer un système technique au niveau national pour la rédaction des requêtes à adresser au juge.

Si des progrès ont été faits<sup>77</sup>, la Défenseure des droits constate dans le cadre des réclamations qui lui sont transmises que les familles ont parfois du mal à s'approprier un cadre juridique à la fois foisonnant et mouvant.

Elles rencontrent des difficultés auprès des juridictions pour avoir un contact téléphonique ou encore pour bénéficier d'un accueil physique, lequel est bien souvent limité ou rendu difficile du fait de l'éloignement géographique. Les informations disponibles sur internet ne sont pas systématiquement mises à jour (ex : renouvellement d'une habilitation familiale).

Aujourd'hui, faute de ligne budgétaire propre, l'accompagnement des familles dans l'exercice des mesures de protection est entièrement tributaire des services et associations tutélaires qui en ont la charge et peine dès lors à exister de manière homogène sur l'ensemble du territoire.

**Il est indispensable que des points d'accueil physiques soient mis à disposition des familles chaque fois que cela est possible, afin de permettre l'accès à une information adaptée des personnes désignées pour assister ou représenter un adulte vulnérable.**

---

<sup>77</sup> Par exemple avec la mise à disposition de formulaires CERFA sur le site [service.public.fr](http://service.public.fr)