

Lacunes en Belgique au regard de l'ordre juridique international et européen

Par Emma Gleissner, Ilona Poels et Milagros Voss

Introduction

Mesdames, Messieurs les Ministres,

Chères toutes et tous,

Merci de votre invitation.

La présentation qui suit explore les limites actuelles du droit international et du droit européen à répondre aux enjeux qui se posent dans la vieillesse. Pour illustrer ces limites, nous prendrons exemple sur trois domaines spécifiques : la protection sociale, la digitalisation, et la capacité juridique. Une présentation écrite plus exhaustive de ces lacunes sera mise en ligne ces prochains jours.

Protection sociale

Prenons le cas de Nadia. Alors qu'elle est âgée de 59 ans, elle perd subitement son emploi. Malgré ses recherches actives, elle se heurte rapidement à un obstacle : son âge. Comme beaucoup de travailleurs plus âgés, Nadia fait face à des opportunités professionnelles plus limitées et à des discriminations âgées rendant son retour à l'emploi particulièrement difficile.

Pourtant, la Belgique est tenue par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) qu'elle a signé et ratifié. Son article 6 reconnaît à toute personne le droit au travail. Dès 1995, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, chargé d'interpréter et de suivre la mise en œuvre du Pacte, soulignait dans son Observation générale n° 6 les difficultés rencontrées par les travailleurs âgés pour trouver et conserver un emploi. Il recommandait déjà aux États de prendre des mesures pour prévenir les discriminations fondées sur l'âge.

Quelques années plus tard, en 2000, l'Union européenne renforce ce cadre en adoptant la directive dite « emploi » qui, en principe, interdit les discriminations fondées sur l'âge. En 2005, la Cour de justice de l'Union européenne reconnaît d'ailleurs la non-discrimination fondée sur l'âge comme un principe général du droit de l'Union. Mais cette interdiction n'est pas absolue. Sous certaines conditions, la directive permet de justifier des différences de traitement directement fondées sur l'âge, par exemple la fixation d'un âge maximum pour le recrutement. La Cour de justice a ainsi admis comme objectivement justifiées certaines mesures qui peuvent pourtant désavantager les travailleurs âgés.

Sa recherche d'emploi restant infructueuse, Nadia perçoit des allocations de chômage mais cette protection est désormais limitée, en principe, à 24 mois. Une exception existe toutefois pour les personnes de 55 ans et plus, à condition de justifier d'un passé professionnel suffisant.

À 59 ans, Nadia pourrait donc être concernée, mais elle ne remplit pas cette condition de carrière. Et elle est loin d'être un cas isolé : en Belgique, seules 6,9 % des femmes de 55 ans et plus remplissent cette condition permettant de maintenir leurs droits au chômage.

Nadia doit alors se tourner vers d'autres formes d'aide sociale pour disposer d'un revenu lui permettant de vivre dignement. Pendant plusieurs années, elle ne travaille plus et ne cotise donc plus pour sa pension.

Lorsqu'elle atteint l'âge légal de la pension, les conséquences de ce parcours se font sentir : Nadia bénéficie d'une pension relativement faible. Mais son âge n'est pas le seul facteur. Son genre joue également un rôle important. En Belgique, les femmes perçoivent encore une pension inférieure à celle des hommes, avec un écart d'environ 21 %.

Avec ses faibles ressources, Nadia pourrait également bénéficier de la Garantie de revenus aux personnes âgées. Pourtant, comme près de la moitié des personnes qui y ont droit, elle n'en fait pas la demande.

La situation de Nadia avait pourtant déjà été anticipée en droit international. L'article 9 du PIDESC reconnaît à chacun un droit à la sécurité sociale, tandis que son article 3 garantit l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'exercice de ces droits. Dès 1995, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels attirait déjà l'attention sur la situation particulière des femmes âgées. Il soulignait que les parcours professionnels marqués par les responsabilités familiales peuvent conduire à des allocations de retraite insuffisantes et appelait les États à prévoir des mesures de protection pour les personnes qui arrivent à l'âge de la pension sans ressources suffisantes. Autrement dit, le Comité avait déjà identifié le lien entre les inégalités de parcours professionnel et les inégalités de revenus à la retraite.

Le Conseil de l'Europe consacre également ces principes dans la Charte sociale européenne révisée, premier instrument international juridiquement contraignant à reconnaître explicitement les droits sociaux des personnes âgées dans son article 23. La Belgique n'a toutefois pas accepté cet article lors de la ratification de la Charte, invoquant notamment des obstacles politiques et financiers. Pourtant, le Comité européen des droits sociaux, ainsi que l'Institut fédéral des droits humains, considèrent qu'il n'existe pas d'obstacle, en droit comme en pratique, à ce que la Belgique l'accepte aujourd'hui.

Digitalisation

Regardons maintenant la situation de Nadia sous l'angle de la digitalisation.

Pour Nadia, chercher un emploi ou accéder aux aides sociales s'est avéré particulièrement compliqué du fait de la numérisation de nombreuses démarches. Désormais pensionnée, elle se retrouve encore souvent bloquée pour accéder à des informations essentielles, prendre des rendez-vous administratifs ou médicaux, et participer à des activités.

Nadia n'est pas un cas isolé. En Belgique, 55% des personnes de plus de 55 ans ont de faibles compétences numériques. Mais l'exclusion numérique ne concerne pas exclusivement les

personnes plus âgées. D'après la Fondation Roi Baudouin, 4 personnes sur 10 de 16 à 74 ans demeurent en vulnérabilité numérique en raison d'un manque d'accès à Internet ou de faibles compétences numériques. L'importance de considérer l'impact de la digitalisation pour accéder à ses droits concerne donc les personnes âgées d'aujourd'hui, mais aussi les plus jeunes qui, déjà exclus du numérique actuellement, risquent de le rester en vieillissant.

Au niveau international, la seule référence existante en matière d'accessibilité numérique des personnes âgées est la recommandation F.790 de l'Union internationale des télécommunications. La difficulté réside dans son caractère non contraignant : sa mise en œuvre dépend donc de la volonté et de la capacité de chaque État.

Au niveau de l'Union européenne, deux instruments ont été adoptés : la directive de 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public, et la directive de 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services. Le Conseil de l'Union européenne a également adopté des conclusions pour améliorer la participation et le bien-être des personnes âgées à l'ère de la numérisation, mais elles ne sont pas contraignantes. Bien que ces instruments aient contribué à mettre en place un cadre de protection, ils se sont révélés insuffisants.

L'application des deux directives n'est pas harmonisée entre les États membres et, plus précisément en Belgique, les entreprises peuvent s'affranchir des normes d'accessibilité numérique en invoquant une charge disproportionnée. En outre, la Charte sociale européenne révisée, ratifiée par la Belgique en 2004, oblige les États partis à garantir l'accès aux services sociaux. Trois organisations internationales ont toutefois déposé ce lundi une réclamation collective contre la Belgique devant le Comité européen des droits sociaux, considérant que la digitalisation de nombreux services essentiels publics ou privés entravent l'accès effectif à ces services essentiels pour de nombreux groupes de la population et contribuent à la violation du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale..

En 2023, l'agence européenne pour les droits fondamentaux rappelait ainsi qu'avec la numérisation, « les personnes âgées courent un risque disproportionné d'être exclues de l'accès aux services publics ». Bien que les États membres aient l'obligation légale de protéger les droits fondamentaux des personnes âgées contre la discrimination fondée sur l'âge, l'agence rappelle par ailleurs que les protections juridiques existantes sont souvent de nature générale : « il existe peu de références spécifiques aux personnes âgées et aucune protection juridique dédiée à leurs droits fondamentaux, qui pourraient être menacés par la numérisation ».

Si les outils actuels constituent une première étape, ils restent largement insuffisants pour protéger les populations les plus à risque d'exclusion face au développement rapide des nouvelles technologies.

Capacité juridique

Vieillissons maintenant encore un peu avec Nadia. Elle a désormais 78 ans. Son esprit est vif et ses souvenirs sont intacts. Mais le décès récent de son mari l'a mise dans un état de choc et

l'injonction à « tout faire en ligne » continue de lui compliquer la tâche en cette période délicate. Ses proches s'inquiètent, le corps médical aussi. Une requête en protection judiciaire est déposée. Nadia est déboussolée par la démarche, mais elle conserve tout son discernement lorsqu'elle rencontre le juge de paix, qui ordonne finalement une mesure d'administration de biens.

Alors qu'elle aurait sans doute simplement besoin d'une assistance temporaire le temps de reprendre pied, ou d'un coup de main occasionnel pour gérer des démarches plus complexes, comme bon nombre de personnes plus âgées ayant besoin d'assistance, Nadia est déclarée en incapacité juridique pour toute une série d'actes relatifs à la gestion de ses biens

Ce que vit Nadia est contraire aux grands principes de notre droit.

En théorie, le droit international protège l'autonomie. La Convention relative aux droits des personnes handicapées de 2006, ratifiée par la Belgique en 2009, garantit aux personnes en situation de handicap la pleine jouissance de leur capacité juridique, sur la base de l'égalité avec les autres. Ce traité avait d'ailleurs conduit la Belgique à réviser sa législation en la matière, par le biais de la loi du 17 mars 2013, qui réforme les régimes d'incapacité et instaure un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine.

Mais lorsqu'on regarde le cadre propre aux personnes âgées, le seul texte européen affirmant qu'elles ont le droit de jouir de la capacité juridique « à égalité avec les autres » et le droit à une assistance appropriée est une simple recommandation non contraignante du Comité des ministres du Conseil de l'Europe de 2014.

De plus, ce même texte, en contradiction directe avec l'esprit de la Convention, « admet la possibilité de poser des limitations à la prise de décision et à l'exercice de la capacité juridique des personnes âgées à des fins de protection ».

Dès lors, même si la Belgique a réformé sa législation conformément aux exigences internationales, la réalité sur le terrain peine encore à suivre. En effet, l'évaluation universitaire de la loi de 2013 met d'ailleurs en lumière deux constats majeurs, en décalage avec l'esprit initial de la réforme.

D'abord, alors que la loi prévoyait que l'autonomie devait être la règle et la prise de décision substitutive, l'exception, l'inverse se produit et le constat est sans appel : 95% des administrateurs déclarent n'avoir jamais été confrontés à une mesure d'assistance.

Ensuite, en basculant ainsi vers une décision entièrement déléguée à un tiers, on place ces personnes âgées face à un autre danger : 32 % des répondants à cette évaluation indiquent que des abus se produisent « parfois », le plus souvent pour utiliser les fonds de la personne protégée à des fins personnelles.

Ce déficit de protection reflète les limites des instruments internationaux et européens. En effet, la Convention sur les droits des personnes handicapées ne s'applique pas aux personnes âgées

hors situation de handicap, et on ne compte aucun instrument contraignant propre à ce public au niveau européen.

Ce silence s'étend jusqu'à la directive européenne de 2012 sur les droits des victimes, qui, malgré une [réforme récente en 2026](#), peine à tenir compte de la réalité des victimes âgées et laisse dès lors les services d'aide aux victimes démunis et mal préparés à l'accueil d'un public plus âgé.

Conclusion

Le parcours de Nadia est le parcours de quantité de personnes plus âgées en Belgique.

Les lacunes que nous avons décrites viennent soit : (i) de l'absence totale de dispositions légales, soit (ii) de protections qui existent bel et bien dans les textes internationaux et européens mais que la Belgique n'a pas ratifiées, qui prévoient des exceptions fondées sur l'âge, ou qui n'ont pas une portée suffisamment contraignante.

La nouvelle Convention internationale pour les droits des personnes âgées représente une opportunité de répondre à ces différentes lacunes. Mais son enjeu va au-delà du renforcement des droits des personnes âgées : elle peut aussi contribuer à faire évoluer notre regard sur le vieillissement et à construire une société plus égalitaire à tous les âges.

Ratifier cette Convention, ce ne serait donc pas seulement mieux garantir les droits des personnes âgées. Ce serait aussi contribuer à garantir aux générations qui nous suivent la possibilité de vieillir dans la dignité.

Merci.