

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**



19 mai 2022

Pièce n° 3

**Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA) c.
France**
Réclamation n° 210/2022

MÉMOIRE DU GOUVERNEMENT SUR LE BIEN-FONDÉ

Enregistré au Secrétariat le 15 mai 2023

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT
DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE
SUR LE BIEN-FONDE DE LA RECLAMATION n° 210/2022
FIAPA c. FRANCE

1. Par un courrier en date du 3 mai 2022, le Comité européen des droits sociaux (ci-après le « Comité ») a communiqué au Gouvernement français la réclamation présentée le 22 avril 2022 par la Fédération internationale des associations de personnes âgées (ci-après la « FIAPA »), tendant à ce que le Comité déclare que la situation de la France n'est pas conforme aux articles 5, 23, E et G de la Charte sociale européenne révisée (ci-après « la Charte »).
2. Le 21 mars 2023, le Comité a déclaré recevable la réclamation de la FIAPA.
3. Le Gouvernement français a l'honneur de présenter au Comité les observations qui suivent sur le bien-fondé de cette réclamation.

❧ ❧ ❧

I. EXPOSE DES GRIEFS

4. La FIAPA allègue que l'article L. 4125-8 du code de la santé publique, fixant à 71 ans l'âge limite pour les candidats à une élection en tant que membre des conseils de l'ordre des professions de santé ou en tant qu'assesseur d'une chambre disciplinaire, est discriminatoire à l'égard des professionnels de santé âgés, en violation des articles 5 et 23 lus seuls ou en combinaison avec les articles E et G de la Charte.

II. DROIT PERTINENT

A. L'ordonnance n°2017-192 du 16 février 2017

5. L'article 212 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a autorisé le Gouvernement, à prendre par voie d'ordonnance, conformément à l'article 38 de la Constitution, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de cette loi, les mesures visant à adapter les dispositions législatives relatives aux ordres des professions de santé afin, notamment, « *de modifier la composition des conseils, la répartition des sièges au sein des différents échelons et les modes d'élection et de désignation de manière à simplifier les règles en ces matières et à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions de membres dans l'ensemble des conseils (...)* ».
6. Par la suite, l'ordonnance n° 2017-192 du 16 février 2017 relative à l'adaptation des dispositions législatives relatives aux ordres des professions de santé a institué une limite d'âge de 71 ans révolus pour se porter candidat à une élection pour être membre d'un conseil de l'un de ces ordres ou assesseur d'une chambre disciplinaire rattachée à l'un de ces ordres.
7. Plus précisément, l'article 5 de l'ordonnance du 16 février 2017 a inséré dans le code de la santé publique, parmi les dispositions communes aux différents conseils des professions médicales (médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes), un article L. 4125-8 aux termes duquel :

« L'âge limite pour être candidat à une élection pour être membre d'un conseil ou assesseur d'une chambre disciplinaire est de 71 ans révolus à la date de clôture de réception des déclarations de candidature ».
8. L'article 12 de l'ordonnance du 16 février 2017 a également inséré dans le code de la santé publique, parmi les dispositions communes aux différents conseils pour la profession de pharmacien, un article L. 4233-9 aux termes duquel :

« L'âge limite pour être candidat à une élection pour être membre d'un conseil est de 71 ans révolus à la date de clôture de réception des déclarations de candidature ».

9. Enfin, l'ordonnance du 16 février 2017 a modifié l'article L. 4321-19 du code de la santé publique pour rendre l'article L. 4125-8 du même code applicable à l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes (article 15, 12°, c) de l'ordonnance).
10. Cette ordonnance n'a pas été ratifiée par le législateur et a donné lieu à trois instances contentieuses engagées respectivement par les conseils de l'ordre des médecins de la région de Midi-Pyrénées et du département de la Haute-Garonne, les conseils de l'ordre des pharmaciens des régions Auvergne et Midi-Pyrénées et le conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes des Hauts-de-Seine.
11. Par trois décisions en date du 25 mai 2018, le Conseil d'Etat a annulé les dispositions précitées de l'ordonnance du 16 février 2017 aux motifs :
 - D'une part, que de telles dispositions, qui n'avaient pour effet ni de simplifier les règles d'éligibilité au sein des instances ordinaires, ni de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions de membres des conseils, n'entraient pas dans le champ de l'habilitation donnée au Gouvernement par les dispositions précitées du 2° du I de l'article 212 de la loi du 26 janvier 2016 ;
 - D'autre part, qu'aucune autre disposition de cet article n'autorisait le Gouvernement à poser une telle règle, de sorte qu'en insérant ces dispositions dans le code de la santé publique, le Gouvernement avait excédé les limites de l'habilitation dont il disposait pour légiférer par ordonnance¹.

B. La loi n°2019-774 du 24 juillet 2019

12. L'article 77 de la loi n°2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé a prévu que « l'ordonnance n° 2017-192 du 16 février 2017 relative à l'adaptation des dispositions législatives relatives aux ordres des professions de santé est ratifiée ».
13. L'article 77 de la loi n°2019-774 a ainsi rétabli l'article L. 4125-8 du code de la santé publique comme suit :

« Art. L. 4125-8.-Nul ne peut être candidat à une élection pour être membre d'un conseil ou assesseur d'une chambre disciplinaire s'il a atteint l'âge de soixante et onze ans à la date de clôture de réception des déclarations de candidature. »

III. SUR LE BIEN-FONDE

A. Sur le droit à un recours effectif

¹ Conseil d'Etat, 5ème & 6ème chambres réunies, 25 mai 2018, *Conseil régional de Midi-Pyrénées de l'ordre des médecins et autre*, n° 409869 & 409874 ; *Conseil régional d'Auvergne de l'ordre des pharmaciens et autre*, n° 409871 & 409875 ; *Conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes des Hauts-de-Seine et autres*, n° 409412, conclusions Nicolas Polge (Pièces jointes n° 1 à 3).

14. L'organisation réclamante allègue tout d'abord une violation du droit à un recours effectif².
15. Cependant, le Gouvernement rappelle à cet égard les conclusions du Comité dans sa décision portant sur le bien-fondé de la réclamation collective *FIAPA c. France* (n°162/2018). Dans cette décision, le Comité a estimé que « *la question soulevée dans la présente réclamation, qui concerne les circonstances dans lesquelles les textes législatifs peuvent être contestés, ne tombe pas sous le coup des dispositions de la Charte invoquées par la FIAPA³* ». Le Comité a aussi noté que « *si l'organisation réclamante renvoie à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, elle n'établit pas de lien avec les dispositions pertinentes de la Charte⁴* ».
16. Le Gouvernement estime que le même raisonnement devrait être appliqué en l'espèce, alors que les arguments soulevés par l'organisation réclamante sont essentiellement les mêmes que pour la réclamation collective n°162/2018.
17. **Par conséquent, le Gouvernement estime que la question de l'existence d'une voie de recours effectif ne fait pas partie des questions pouvant être examinées par le Comité dans cette affaire.**

B. Sur l'incompatibilité alléguée avec les articles E et G de la Charte

18. L'organisation réclamante allègue que les dispositions litigieuses seraient contraires aux articles E et G de la Charte.
19. Le Gouvernement souligne à cet égard qu'une violation de l'article G de la Charte ne peut être soulevée individuellement, dès lors que cette disposition énonce les conditions dans lesquelles les restrictions à la jouissance des droits prévus dans la Charte sont autorisées et ne saurait conduire, en tant que telle, à constater une violation⁵.
20. Quant à l'article E, le Comité a déjà eu l'occasion de rappeler qu'il « *joue un rôle comparable à l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il n'a pas d'existence indépendante et doit être combiné avec une disposition matérielle de la Charte. Cela étant, une situation conforme en elle-même à la disposition matérielle concernée peut enfreindre la disposition en question lorsqu'elle est lue en liaison avec l'article E au motif qu'elle revêt un caractère discriminatoire⁶* ».

² Réclamation collective, pages 6-7.

³ CEDS, *Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA) c. France*, réclamation n°162/2018, rapport au Comité des ministres, 10 décembre 2020, §41.

⁴ CEDS, *Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA) c. France*, réclamation n°162/2018, rapport au Comité des ministres, 10 décembre 2020, §41.

⁵ Voir CEDS, *Syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur (SAGES) c. France*, réclamation n°26/2004, décision, 15 juin 2005, §31 ; CEDS, *Equal Rights Trust (ERT) c. Bulgarie*, réclamation n°121/2016, 5 juillet 2016 §11 ; CEDS, *Federation of employed pensioners of Greece (IKA-ETAM) c. Grèce*, réclamation n° 76/2012, 23 mai 2012, §§ 5-7.

⁶ CEDS, *Syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur (SAGES) c. France*, réclamation n°26/2004, décision, 15 juin 2005, §34.

21. Le Gouvernement estime, par conséquent, que ces articles ne sauraient être examinés de manière isolés mais seulement de manière combinée avec les autres dispositions invoquées par l'organisation réclamante.

C. Sur l'incompatibilité alléguée avec l'article 5 de la Charte

22. Aux termes de l'article 5 de la Charte :

En vue de garantir ou de promouvoir la liberté pour les travailleurs et les employeurs de constituer des organisations locales, nationales ou internationales, pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux et d'adhérer à ces organisations, les Parties s'engagent à ce que la législation nationale ne porte pas atteinte, ni ne soit appliquée de manière à porter atteinte à cette liberté. La mesure dans laquelle les garanties prévues au présent article s'appliqueront à la police sera déterminée par la législation ou la réglementation nationale. Le principe de l'application de ces garanties aux membres des forces armées et la mesure dans laquelle elles s'appliqueraient à cette catégorie de personnes sont également déterminés par la législation ou la réglementation nationale.

23. L'organisation réclamante allègue que les dispositions litigieuses interdisent aux professionnels de santé âgés de plus de 71 ans de participer de façon active à la protection de leurs intérêts économiques, sociaux, et à l'exercice déontologique de leurs organisations auxquelles ces missions sont légalement confiées⁷.
24. Dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation collective n°162/2018, le Comité a estimé que la limite d'âge prévue à l'article L. 4125-8 du code de la santé publique constituait « *un traitement différencié des personnes de cette tranche d'âge par rapport aux autres citoyens pour ce qui est de l'exercice de leur droit syndical*⁸ ».
25. Le Gouvernement estime toutefois que la réintroduction de cette limite d'âge par la loi n°2019-774 du 24 juillet 2019 constitue un moyen proportionné de répondre à un but légitime.
26. Le Gouvernement souligne en effet que l'introduction de cette limite d'âge se fondait sur un rapport de la mission d'inspection des juridictions administratives du Conseil d'Etat sur le Conseil national de l'ordre des médecins en 2013, qui recommandait l'instauration d'une limite d'âge pour les magistrats présidents des chambres disciplinaires des ordres⁹. Cette recommandation avait été réitérée par deux courriers du Vice-président du Conseil d'Etat à la ministre de la santé. En outre, le rapport

⁷ Réclamation collective, page 9.

⁸ CEDS, *Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA) c. France*, réclamation n°162/2018, rapport au Comité des ministres, 10 décembre 2020, §88.

⁹ Voir Etude d'impact du projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé, 13 février 2019 (Pièce n°4), page 203.

public annuel 2017 de la Cour des comptes dénonçait le caractère pyramidal et figé de l'Ordre national des chirurgiens-dentistes¹⁰.

27. L'objectif de la réintroduction de l'article L. 4125-8 du code de la santé publique était donc de « rétablir la limite d'âge qui était préconisée par différents rapports des corps de contrôle sur les ordres afin d'encourager le renouvellement et le rajeunissement des instances ordinales¹¹ ». En outre cette limite d'âge à 71 ans avait commencé à être appliquée par les conseils nationaux des ordres pour les élections ayant eu lieu entre le 16 février 2017 et le 28 mai 2018.
28. Le Gouvernement estime que le moyen employé pour permettre le renouvellement des instances ordinales, alors que plusieurs corps alertaient sur le niveau très faible de renouvellement, et donc de représentativité, de ces instances, n'est pas disproportionné. Le Gouvernement souligne que les professionnels concernés n'ont pas été privés de tout moyen de s'impliquer dans la vie syndicale concernant leur profession.
29. **Par conséquent, le Gouvernement estime que le Comité ne saurait conclure à une violation de l'article 5 de la Charte combiné avec les articles E et G en l'espèce.**

D. Sur l'incompatibilité alléguée avec l'article 23 de la Charte

30. Aux termes de l'article 23 de la Charte :

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des personnes âgées à une protection sociale, les Parties s'engagent à prendre ou à promouvoir, soit directement soit en coopération avec les organisations publiques ou privées, des mesures appropriées tendant notamment:

– à permettre aux personnes âgées de demeurer le plus longtemps possible des membres à part entière de la société, moyennant:

a) des ressources suffisantes pour leur permettre de mener une existence décente et de participer activement à la vie publique, sociale et culturelle;

b) la diffusion des informations concernant les services et les facilités existant en faveur des personnes âgées et les possibilités pour celles-ci d'y recourir;

– à permettre aux personnes âgées de choisir librement leur mode de vie et de mener une existence indépendante dans leur environnement habituel aussi longtemps qu'elles le souhaitent et que cela est possible, moyennant:

a) la mise à disposition de logements appropriés à leurs besoins et à leur état de santé ou d'aides adéquates en vue de l'aménagement du logement;

¹⁰ Voir Etude d'impact du projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé, 13 février 2019 (Pièce n°4), page 203.

¹¹ Voir Etude d'impact du projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé, 13 février 2019 (Pièce n°4), page 204.

b) les soins de santé et les services que nécessiterait leur état;

– à garantir aux personnes âgées vivant en institution l'assistance appropriée dans le respect de la vie privée, et la participation à la détermination des conditions de vie dans l'institution.

31. Dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation collective n°162/2018, le Comité a rappelé que l'article 23 de la Charte prévoit le droit pour les personnes âgées « *de demeurer le plus longtemps possible des membres à part entière de la société, compte tenu de leurs propres capacités physiques, psychologiques et intellectuelles*¹² ». Dans cette même décision, le Comité a estimé que la limite d'âge litigieuse représentait une mesure qui ciblait l'exclusion de ces personnes, en raison de leur âge.
32. Le Gouvernement précise à cet égard que la limite d'âge introduite à l'article L. 4125-8 du code de la santé publique visait à répondre à des préoccupations exprimées par plusieurs grands corps concernant le renouvellement et la représentativité des instances ordinales concernées. Le Gouvernement renvoie sur ce point à ses développements ci-dessus.
33. Le Gouvernement précise aussi que la limite posée à l'âge de 71 ans révolus correspond à une référence validée par la loi : il s'agit de l'âge limite jusqu'auquel les praticiens hospitaliers visés à l'article L. 6152-1 du code de la santé publique peuvent être autorisés à prolonger leur activité dans un établissement de santé.
34. Compte tenu de ces éléments, le Gouvernement estime que la limite d'âge posée par l'article L. 4125-8 du code de la santé publique ne constitue pas une restriction disproportionnée aux droits des personnes âgées garantis par l'article 23 de la Charte.
35. **Par conséquent, le Gouvernement estime que le Comité ne saurait conclure à une violation de l'article 23 de la Charte combiné avec les articles E et G en l'espèce.**

IV. SUR LA DEMANDE DE REMBOURSEMENT DE FRAIS

36. La FIAPA sollicite le versement par l'Etat français de la somme de 10 000 euros à son conseil au titre du temps passé et des frais de procédure engagés pour la présente réclamation collective¹³.
37. Toutefois, le Gouvernement rappelle qu'aucun fondement textuel ne prévoit une telle possibilité de remboursement des frais de procédure : ni le Protocole additionnel à la Charte prévoyant un système de réclamations collectives du 9 novembre 1995, ni le rapport explicatif dudit Protocole, ni le règlement intérieur du Comité.
38. A cet égard, le Gouvernement relève que, dans le cadre de sa résolution CM/ResChS(2016)4 adoptée le 5 octobre 2016 concernant la réclamation collective

¹² CEDS, *Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA) c. France*, réclamation n°162/2018, rapport au Comité des ministres, 10 décembre 2020, §68.

¹³ Réclamation collective, page 11.

n° 100/2013 - *Centre européen des droits des Roms c. Irlande*, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a affirmé que « *la question de la compensation des frais n'est pas prévue dans le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives et sur cette base n'accepte donc pas l'invitation du CEDS sur ce point [i. e. : à recommander à l'Irlande de verser cette somme à l'organisation auteur de la réclamation].* »

39. Par conséquent, le Gouvernement invite le Comité à rejeter la demande formulée par la FIAPA tendant au remboursement de la somme de 10 000 euros au titre des frais qu'elle aurait engagés.

ANNEXES

Pièce n° 1 : Conseil d'Etat, 5ème & 6ème chambres réunies, 25 mai 2018, Conseil régional de Midi-Pyrénées de l'ordre des médecins et autre, n° 409869 & 409874

Pièce n° 2 : Conseil d'Etat, 5ème & 6ème chambres réunies, 25 mai 2018, Conseil régional d'Auvergne de l'ordre des pharmaciens et autre, n° 409871 & 409875

Pièce n° 3 : Conseil d'Etat, 5ème & 6ème chambres réunies, 25 mai 2018, Conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes des Hauts-de-Seine et autres, n° 409412

Pièce n°4 : Etude d'impact du projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé, 13 février 2019