

Paris, le 14 juin 2024

**Groupe de Travail**  
**« Mesurer et comprendre la maltraitance des personnes vulnérables »**

**Compte rendu de la 4eme réunion du 11 juin 2024**

Présidente : Geneviève Gueydan (IGAS)

Rapporteurs : Valérie Carrasco (SSM-SI)  
Yara Makdessi (SSM Justice)  
Olivier Léon (SSM Santé)

Représentants du secrétariat général du CNIS : Sylvie Blanc, responsable du Pôle social/travail  
François Guillaumat-Tailliet, Secrétaire Général Adjoint

Destinataires : les membres du groupe de travail

---

**Rappel de l'ordre du jour**

- 1) Les maltraitances envers les personnes âgées : vieillir à domicile, l'âgisme, les pistes d'amélioration du dispositif d'observation

*Jean-Philippe Vinquant, président du Conseil de l'âge au Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)*

- 2) Une approche comparative de la définition et de la prise en charge des maltraitances et des politiques de prévention, les recommandations de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), les enjeux d'observation statistique à l'échelle internationale

*Christopher Mikton, Département des déterminants sociaux et de la santé à l'OMS*

- 3) Le juge des tutelles : son rôle et ses compétences, l'impact des évolutions législatives sur sa pratique, le rôle des mandataires (associatifs, privés...), les spécificités de la tutelle des personnes en Ehpad, la nouvelle mesure de protection (l'habilitation familiale) et ses particularités.

*Pauline Vallois, juge des tutelles*

- 4) Présentation de la fiche source
- 5) Eléments de conclusion

---

## **Participants**

### **Ministère des solidarités et de la santé**

- Gaëtan Givel, chef du bureau de la protection des personnes

### **Ministère de l'intérieur**

Direction générale de la police nationale (DGPN) :

Charline Sterchele, section des atteintes aux personnes, SSMSI

### **Organisations**

François Eisinger, Haut conseil de la Santé Publique

### **ARS**

Véronique Ghadi, directrice général adjointe, ARS Occitanie

### **Associations**

Pierre Czernichow, Alma 76-27

Hélène Delmotte, France Alzheimer

Lorène Gilly, responsable du pôle Politiques publiques ; France Alzheimer

Caroline Douay, directrice, Observatoire du Samu Social de Paris

Jean-Bernard Hervé, Armée du Salut

### **Syndicats**

Benoit Robin, Force Ouvrière

### **Recherche**

Catherine Quantin, cheffe du pôle biostatistique et informatique médicale / CHU Dijon

---

## **1) Les maltraitements envers les personnes âgées : vieillir à domicile, l'âgisme, les pistes d'amélioration du dispositif d'observation**

Jean-Philippe Vinquant, par ailleurs président de la commission Démographie et Questions Sociales du CNIS, précise qu'il intervient au titre de président du Conseil de l'Âge du HCFEA. En effet, parmi les missions du Haut Conseil figure celle de « *formuler toute proposition de nature à garantir, à tous les âges de la vie, le respect des droits et la bienveillance des personnes vulnérables ainsi que la bonne prise en compte des questions éthiques* ». Par ailleurs, Le Haut Conseil « *constitue, conjointement*

avec le Conseil national consultatif des personnes handicapées, une commission permanente en charge des questions de bientraitance ». Le calendrier des travaux de cette commission est rappelé :

- Février 2018 : installation de la **Commission pour la promotion de la bientraitance et la lutte contre la maltraitance, sous la présidence de Denis Piveteau**

Ces travaux ont été l'occasion de mettre en évidence deux conclusions importantes :

- la difficulté de repérage des maltraitements au niveau individuel et des actions pour y remédier
- l'absence de vision d'ensemble du problème de la maltraitance
- Janvier 2019 : adoption d'une **Note d'orientation pour une action globale d'appui à la bientraitance dans l'aide à l'autonomie**
- Septembre 2019, **Alice Casagrande mandatée pour présider la commission.**
- **Mars 2021 : Adoption d'un vocabulaire partagé de la maltraitance à l'issue d'une conférence de consensus menée en 2020. Cette démarche a abouti à la définition figurant dans le CASF et sur laquelle s'appuie les travaux du GT CNIS sur la maltraitance des personnes vulnérables**
- **2022 – 2023 : Consultation des membres par le cabinet « Solidarités » dans le cadre des Etats Généraux de la Maltraitance et de la Stratégie Nationale**

La note d'orientation de la commission comportait 6 axes parmi lesquels figure le pilotage de dispositifs de prévention et de réaction aux événements indésirables, permettant en même temps la production de données, susceptibles d'être consolidées et utilisées par tous. La dimension d'observation des phénomènes de maltraitance se retrouve dans la proposition 35 qui préconise de « *disposer d'un observatoire national ayant pour fonction l'étude, l'échange et la diffusion de résultats, à partir d'une restitution au moins annuelle des informations sur les cas de maltraitance constatés recueillis localement* ».

Le Conseil de l'âge du HCFEA a par ailleurs émis un avis en contribution des Etats Généraux de la Maltraitance.

Deux constats principaux :

- La nécessité d'une vigilance accrue contre l'âgisme, dont toutes les manifestations ne sont pas assimilables à de la maltraitance mais qui peut constituer un terreau en laissant à penser que la maltraitance des personnes âgées est un phénomène inéluctable et finalement acceptable ;
- La nécessité d'améliorer la connaissance et la compréhension du phénomène de la maltraitance.

En effet, d'une part, peu de statistiques existent dans ce domaine et peu de progrès ont été constatés sur ce sujet (cf étude Asdo lancée par la DGCS en 2021 sur le ressenti des professionnels et mission HCSP relative aux connaissances scientifiques à l'été 2023). Le Conseil de l'âge a préconisé la création d'une **fonction d'observatoire national** qui permettrait de recenser, de centraliser et rendre accessibles à tous les données sur la maltraitance avec une fonction d'étude, d'échange et de partage de résultats à partir d'une restitution au moins annuelle.

En matière de données, les situations d'emprise et d'abus de faiblesse qui sont particulièrement mal couvertes, quelques éléments existants à travers des études qualitatives menées auprès des notaires. D'autres travaux sur les différentes formes de maltraitements peuvent également être cités : les travaux du Défenseur des Droits, les rapports du 3977 ou encore le suivi des plaintes reçues par les ARS, mais qui restent très parcellaires.

S'agissant des maltraitements sur personnes âgées, Jean-Philippe Viquant rappelle :

- La nécessité d'apporter une réponse aux signalements qui sont fait, faute de quoi les actes de maltraitance resteront toujours aussi faiblement signalés

- La nécessité d'organiser une remontée de l'information constatée sur le terrain et une centralisation des données
- La nécessité de disposer d'enquêtes de victimation couvrant la population des plus de 65 ans, quel que soit le lieu de vie (en particulier, en établissement et pas seulement en logement ordinaire), en disposant d'échantillons de tailles suffisantes pour produire des statistiques significatives pour les tranches d'âges les plus élevées (afin de pouvoir, par exemple, observer la victimation des octogénaires).

Le Conseil de l'Âge du HCFEA va poursuivre ses travaux autour des représentations sur le grand âge et l'âgisme, avec une enquête en préparation auprès d'un échantillon de 2000 personnes, qui portera sur la perception de l'âge, du vieillissement et des personnes âgées, ainsi que sur les comportements âgistes vécus. Elle pourrait constituer la première édition d'un baromètre de l'âgisme.

À la suite de la présentation de Jean-Philippe Viquant, il a été souligné l'intérêt de disposer d'un baromètre de l'âgisme. Concernant les effectifs très faibles de signalements aux ARS relatifs aux faits de maltraitance, il est précisé que ces données ne sont pas très fiables, notamment parce que la maltraitance est souvent mal repérée et qualifiée dans l'information qui remonte ; il est par ailleurs précisé qu'une réclamation faite à une ARS donne toujours lieu à une réponse, mais pas forcément sous forme d'une action visible par les citoyens car les ARS disposent de peu de moyens d'action concrets. Peut s'en suivre dans la population le sentiment qu'il ne sert à rien de se plaindre à l'administration. Cela justifie que l'action soit d'abord menée au plus près du problème constaté (local in situ).

## **2) Une approche comparative de la définition et de la prise en charge des maltraitances (OMS)**

Christopher Mikton, du département des déterminants sociaux et de la santé à l'OMS, présente les travaux conduits autour de la maltraitance des personnes âgées.

Un document publié en 2022, visant à lutter contre la maltraitance sur personnes âgées comportait 5 priorités :

- Combattre l'âgisme
- Produire des données sur les facteurs de risque et la prévalence
- Développer des solutions efficaces
- Un plaidoyer d'investissement
- Recueillir des fonds

Deux projets de recherche ont été menés dans ce cadre :

1- Une revue de littérature systématique des études sur la prévalence de la maltraitance des personnes âgées menées à travers le monde a été effectuée, avec une analyse complémentaire sur les propriétés biométriques des échelles de mesure. Elle a permis d'identifier 54 enquêtes de prévalence réalisées à travers le monde, certaines étant représentatives, d'autres non. La plupart d'entre elles ont été menées par des universités ou des administrations. Il ressort de cette analyse une assez mauvaise qualité psychométrique des échelles de mesure de la maltraitance de ces études. Ainsi les résultats de ces études qui permettent d'estimer à environ 15 % la part de personnes âgées victimes de maltraitance à travers le monde est très peu fiable.

À la suite de ce constat, des travaux ont été menés pour développer une nouvelle échelle de mesure de la maltraitance (avec l'université de Malaisie).

2- L'autre projet concerne la nécessité de promouvoir les interventions efficaces. À la suite d'un recensement de toutes les interventions mises en œuvre pour prévenir et lutter contre la maltraitance des personnes âgées, 89 interventions ont été sélectionnées, considérées comme les plus efficaces et ont permis de définir un portefeuille d'actions « prometteuses », selon des critères définis par l'université d'Amsterdam. Toutefois l'efficacité globale des interventions n'a pas pu être démontrée même si certaines actions ont pu être considérées comme efficaces sur certains types de maltraitements et dans certains environnements. Une base sur ces interventions prometteuse vient d'être mise en ligne.

Les échanges ont permis de soulever la question de l'hétérogénéité des données collectées aux différentes échelles territoriales, jusqu'à un niveau international. Un débat s'est engagé sur la transposabilité des interventions d'un pays à l'autre, même si selon C. Mikton les adaptations nécessaires sont souvent moins importantes qu'on ne le croit (la vérification que l'adaptation réalisée est bonne consiste à comparer l'impact d'une mesure, avant et après adaptation). En matière de mesure de la prévalence, des bonnes pratiques ont été repérées dans certains pays d'Amérique du Nord (Canada, EU), en Nouvelle-Zélande et en Malaisie.

A également été soulevée la question de la pertinence d'une validation de la mesure d'un phénomène de victimation (la maltraitance) par l'application d'une méthodologie de test des qualités psychométriques d'échelles de mesure, utilisée dans le domaine de la psychologie et de la santé. Il a été rappelé à cette occasion que la mesure de la victimation repose sur une description la plus fine possible des comportements subis par la victime et que les résultats sont très dépendants de la précision de cette description, de la méthodologie d'enquête et du contexte dans laquelle on fait passer un questionnaire. Pour autant il est essentiel de progresser et de rechercher une validité interculturelle. Etablir la prévalence, même imparfaitement, est nécessaire pour recueillir des fonds et évaluer les politiques menées. Un site web interactif présentera prochainement toutes ces études.

### **3) Le juge des tutelles : son rôle et ses compétences**

Pauline Vallois, juge des tutelles au tribunal de Rouen, présente le fonctionnement de l'institution judiciaire en matière de protection des personnes, et en particulier des personnes âgées.

Le juge des tutelles ne peut s'autosaisir en cas de maltraitance, mais intervient sur saisine des membres de la famille, de proches ou du parquet civil destinataire des signalements, notamment des familles et de travailleurs sociaux. Des enquêtes sociales peuvent être diligentées suite à ces signalements, pour apprécier la nécessité ou non d'une mesure de protection. Une mesure de protection juridique ne sera ordonnée que si elle est nécessaire à la protection des biens ou de la personne, dans une logique de subsidiarité par rapport aux interventions de droit commun. Les moyens du juge des tutelles en matière de protection de la personne sont cependant limités, car il se doit de respecter les choix de vie de la personne, même si ceux-ci correspondent à des conditions de vie considérées comme indignes par les personnes à l'origine de la saisine du juge (cf syndrome de Diogène), Il en va de même concernant la protection d'une personne contre une suspicion de maltraitance d'un proche, car on ne peut obliger une personne à rompre une relation avec l'auteur des maltraitements dont elle est victime. C'est pourquoi les mesures de protection concernent plus souvent les biens que la personne.

Les mesures de protection peuvent prendre forme d'une tutelle ou d'une curatelle (dont l'exercice est confiée à un membre de la famille ou à un mandataire judiciaire) ou d'une habilitation familiale, mesure créée fin 2015 en faveur des jeunes handicapés et renforcée en 2019, plébiscitée par les familles pour leurs aînés vieillissant, sur laquelle on a peu de recul. Cette dernière mesure se distingue de la tutelle et de la curatelle par le fait qu'elle est clôturée dès son prononcé, le juge n'exerçant plus aucun contrôle sur la façon dont elle est exercée. C'est une mesure prononcée pour 10 ans, reposant sur le principe d'une confiance totale accordée à la famille. Le juge n'interviendra qu'en cas d'incident mais il faut que quelqu'un le saisisse. En particulier, une mesure d'habilitation familiale ne peut être transformée en tutelle sans intervention du procureur. De plus, quand on habilite un enfant unique, on n'a pas le choix de la personne. La juge Vallois estime que la mesure d'habilitation familiale peut être relativement dangereuse, car elle est décidée sur la base de très peu d'éléments (une entente familiale est quasiment suffisante) et s'exerce ensuite sans presque aucun contrôle (sauf le logement et les actes faits au bénéfice de l'aidant).

En cas de saisine du juge des tutelles pour cause de maltraitance, ce dernier dispose de très peu de moyens d'investigation sauf si une plainte est déposée au pénal ; dans le cadre civil, seules sont possibles des enquêtes sociales menées par les mandataires judiciaires ou par des associations habilitées par la préfecture. On attend du juge qu'il prononce la mesure de protection la moins coercitive.

S'agissant des données, en cas de modification ou ouverture régime de protection suite à la constatation d'une situation de maltraitance (négligence, maltraitance financière), aucune information sur l'origine de la mesure (en l'occurrence la maltraitance) ne sera enregistrée dans les systèmes d'information. Il en va de même pour les maltraitements subies pendant une mesure et pouvant être rapportées par l'entourage.

La question est posée du rôle que peut jouer le juge des tutelles en matière de prévention de la maltraitance. Là encore, il ne dispose pas d'assez d'éléments car dans la pratique, très peu de liens existent entre les acteurs de terrain qui interviennent auprès des personnes protégées (comme le personnel des EHPAD ou des services d'aide à domicile) et le juge des tutelles. S'agissant de la maltraitance financière, Mme Valois répond que les banques alertent dès qu'une opération est effectuée sans être soumise à l'autorisation du juge alors qu'elle le devrait ; en revanche, ce n'est jamais ou très rarement le cas des notaires.

#### **4) Présentation de la fiche sources**



Fiche  
Ressources\_Maltrait

Les participants du GT sont invités à remplir une fiche relative aux sources produites ou connues sur le champ de la maltraitance. Cette fiche permet synthétiser les informations relatives aux champs couverts par les différentes sources, et donc d'identifier les manques, en termes notamment de population observée ou de type de maltraitance. S'agissant des différents circuits de signalement (numéros d'appel), il est possible de ne remplir la fiche que pour les principaux d'entre eux.

#### **5) Eléments de conclusion**

Les échanges ont permis de préciser certains axes du groupe de travail. Son mandat porte principalement sur le dispositif d'observation, et donc de mesure des situations de maltraitance. Cependant, la formulation de recommandations en la matière nécessite de disposer d'une vue la plus large possible sur les sources et circuits de signalement, afin de mieux comprendre comment les remontées d'informations s'opèrent ou pourraient s'opérer. S'agissant de la notion de gravité, bien qu'essentielle elle ne doit pas être limitante dans le recueil de données et la fixation de seuils est complexe comme l'a montré le propos de C. Mikton sur les limites des échelles de mesure.

S'agissant des personnes âgées et des personnes handicapées, les séances précédentes ont permis de mettre en lumière la question de la prévalence de la maltraitance pour les personnes en établissement, couvertes par des enquêtes statistiques ponctuelles ou aperiodiques, mais moins fréquemment que celles vivant en logement ordinaire. L'analyse des circuits de signalement semblent faire apparaître la même dichotomie.

**La prochaine réunion, dédiée aux autres adultes vulnérables, aura lieu**

**le jeudi 4 juillet de 9 h 30 à 12 h 30 à la Tour Olivier de Serres**