

Contribution au pré-rapport du CFHE sur la mise en œuvre de la CIDPH en France

Article 29

Céline Simonin, Unapei

Le droit de vote et d'être élues des personnes en situation de handicap

L'article 29 de la CIDPH exige des Etats Parties qu'ils garantissent la pleine et effective participation des personnes handicapées à la vie politique et à la vie publique, sur la base de l'égalité avec les autres, « *et notamment qu'elles aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues* ».

Cette disposition est communément interprétée comme excluant toute possibilité, légale ou judiciaire, de privation du droit de vote ou du droit de se présenter à des élections.

Cette interprétation a été confirmée par :

- Une étude du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'homme sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique¹ qui conclut que la Convention des Nations Unies exclut toute dérogation au droit de vote et au droit de se présenter à des élections des personnes handicapées : une telle exclusion ou restriction des droits politiques des personnes handicapées constituerait selon l'étude une discrimination fondée sur le handicap, et contraire à la Convention.
- Les observations adressées par le Comité des droits des personnes handicapées, à plusieurs Etats parties, dont par exemple l'Espagne (septembre 2011) et la Hongrie (septembre 2013), dans lesquelles le Comité des droits des personnes handicapées leur demande de modifier leurs législations afin que toutes les personnes aient le droit de vote.
- Une décision du Comité des droits du 9 septembre 2013, suite à une plainte individuelle constatant un manquement de la Hongrie à l'obligation d'éliminer la discrimination sur le fondement du handicap et à celle de respecter le droit de vote des personnes handicapées sur la base de l'égalité avec les autres, du fait d'une législation sur la protection juridique retirant le droit de vote aux personnes sous tutelle.

Néanmoins lorsqu'elle a ratifié la Convention, la France a déposé à l'ONU une déclaration concernant son interprétation de l'article 29: « S'agissant de l'article 29 de la Convention, l'exercice du droit de vote est une composante de la capacité juridique qui ne peut connaître de restriction que dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article 12 de la Convention ». Cette interprétation laisse la porte ouverte à des restrictions qui demeurent dans la législation française. Dans son rapport initial remis au Comité des droits des personnes handicapées, la France indique que « cette déclaration interprétative a vocation à prévenir un risque de contrariété avec le droit français ».

¹ http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-36_fr.pdf

En effet, si la loi du 5 mars 2007 permet au majeur sous tutelle de voter sous réserve de son inscription sur la liste électorale, son droit de vote peut néanmoins être supprimé par décision spéciale du juge des tutelles.

Ainsi l'article L5 du Code électoral dispose :

« Lorsqu'il ouvre ou renouvelle une mesure de tutelle, le juge statue sur le maintien ou la suppression du droit de vote de la personne protégée. »

Le rapport initial de la France justifie étrangement cette disposition qualifiée par ailleurs de « raisonnable » : « Le droit de vote étant dans la conception française un droit éminemment personnel, la personne en charge de représenter la personne protégée ne peut, en l'état actuel de notre législation exercer ce droit à sa place ». Or ce n'est bien sûr pas le sens de l'article 29, conjugué à l'article 12, de la CIDPH, de permettre une prise de décision substitutive pour le droit de vote. Il s'agit au contraire de permettre à la personne de voter si elle le souhaite.

Par ailleurs, les personnes sous tutelle demeurent inéligibles, tout comme les personnes sous curatelle.

Ainsi l'article L200 du Code électoral dispose :

« Ne peuvent être élus les majeurs placés sous tutelle ou sous curatelle. »

Ces restrictions au droit de voter et d'être élu constituent un manquement de la France à l'obligation d'éliminer la discrimination sur le fondement du handicap et à celle de respecter le droit de vote et d'être élu des personnes handicapées sur la base de l'égalité avec les autres

Recommandations

- **retirer la déclaration concernant l'article 29 pour se conformer à la portée normative de cet article qui interdit toute restriction au droit de vote et au droit d'être élus des personnes handicapées sur le fondement du handicap**
- **supprimer l'article L.5 du code électoral, qui autorise le refus du droit de vote fondé sur les décisions au cas par cas d'un juge. Cette suppression devrait garantir le droit de vote à toutes les personnes handicapées.**
- **supprimer l'article L.200 du code électoral, qui interdit l'élection des personnes placées sous tutelle ou sous curatelle. Cette suppression devrait garantir le droit d'être élus des personnes handicapées**

Au-delà des restrictions législatives, les préjugés et stéréotypes concernant les personnes en situation de handicap, et en particulier les personnes handicapées intellectuelles, peuvent faire obstacle à la mise en œuvre effective de leur droit de vote.

Ainsi lors des élections départementales de 2015, M. Guillaume R., majeur protégé dûment inscrit sur les listes électorales, n'a pas pu établir une procuration, le fonctionnaire de gendarmerie ayant illégalement procédé à un test de sa connaissance des élections puis refusé d'établir la procuration. La mère de Guillaume R. a informé le juge des tutelles de la situation. Dans sa réponse, le juge se contente de dire qu'il ne sait s'il s'agit « de conscience professionnelle (ce serait louable) ou d'un excès de zèle ». (copie du courrier du juge joint).

D'autres témoignages font état de présidents de bureau de vote qui ont refusé l'accès au bureau de vote à des personnes en situation de handicap intellectuel.

Recommandations

- former l'ensemble des parties prenantes du système électoral au droit de vote des personnes handicapées

L'accessibilité des élections aux personnes en situation de handicap

Afin de garantir la pleine et effective participation des personnes handicapées à la vie politique et à la vie publique, sur la base de l'égalité avec les autres, l'article 29 dispose que les Etats parties « Veillent à ce que les procédures, équipements et matériels électoraux soient appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser ; protègent le droit qu'ont les personnes handicapées de voter à bulletin secret et sans intimidation aux élections, (...), facilitent, s'il y a lieu, le recours aux technologies d'assistance et aux nouvelles technologies ; et garantissent la libre expression de la volonté des personnes handicapées en tant qu'électeurs et à cette fin si nécessaire, et à leur demande, les autorisent à se faire assister d'une personne de leur choix pour voter ».

L'accessibilité des opérations de vote

Dans son rapport initial remis au Comité des droits des personnes handicapées, la France indique : « En janvier 2014, le Premier ministre a lancé une mission parlementaire sur l'accessibilité des élections. Il ressort du rapport que le cadre réglementaire est suffisant : L'article L. 57-1 du code électoral impose que les machines à voter permettent « aux électeurs handicapés de voter de façon autonome, quel que soit leur handicap ». L'article L. 62-2, stipule que « les bureaux et les techniques de vote doivent être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap, notamment physique, sensoriel, mental ou psychique, des conditions fixées par décret ». Enfin, les articles D. 56-2 et D. 56-3 du code électoral prévoient respectivement que chaque bureau de vote doit être équipé d'au moins un isolement permettant l'accès des personnes en fauteuils roulants, et que l'urne doit être accessible à ces personnes. Par ailleurs, sont également applicables les dispositions relatives à l'accessibilité du cadre bâti, du stationnement ou de l'information dans l'espace public ». Toutefois, il ressort également du rapport qu'en pratique on constate que l'accessibilité électorale est aléatoire selon les communes et selon la nature du handicap. Le handicap physique, semble assez largement pris en compte pour l'accessibilité des locaux. En revanche, le handicap intellectuel n'est pas traité et le handicap visuel n'est que rarement pris en compte, malgré les recommandations formulées en 2012 par le groupe de travail constitué par le Défenseur des droits. L'aide d'une tierce personne est indispensable dans la majorité des cas, au détriment de l'autonomie de l'électeur et de la confidentialité de son vote. »

La société civile reprend à son compte les constats sur le manque d'effectivité des dispositions en matière d'accessibilité des bureaux de vote. C'est également le constat fait par la mission parlementaire Orliac-Gourault dans son rapport de juillet 2014 « L'accessibilité électorale, nécessaire à beaucoup, utile à tous »², et par le Défenseur des Droits dans son rapport de mars 2015 « L'accès

² <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000070.pdf>

au vote des personnes handicapées »³. Les difficultés persistantes concernent tous les types de handicap. Elles sont liées à des aspects purement techniques comme à un manque de connaissance du handicap de la part des personnels du bureau de vote qui fait obstacle à un bon accueil et un bon accompagnement des personnes en situation de handicap lors des opérations électorales.

Outre une meilleure application du cadre législatif et réglementaire, il conviendrait également qu'un certain nombre de normes techniques et de bonnes pratiques qui font, actuellement, l'objet de simples recommandations ministérielles⁴ aient une portée réglementaire afin de les faire respecter plus facilement.

Tant le rapport du Défenseur des Droits que le rapport de la mission parlementaire Orliac-Gourault, cités plus haut, émettent des recommandations précises pour renforcer et compléter l'arsenal en matière d'accessibilité électorale.

A ce jour, « l'élaboration d'un véritable référentiel pour compléter le code électoral » annoncé dans le rapport initial de la France se fait toujours attendre.

Recommandations

- **en étroite collaboration avec les associations de personnes handicapées, renforcer et compléter la législation et la réglementation en matière d'accessibilité des opérations électorales, afin de garantir que chacun, quel que soit son handicap, soit pleinement en mesure de voter.**
- **informer et former les organisateurs de scrutin et les personnels des bureaux de vote sur les questions d'accessibilité électorale et sur l'accueil et l'accompagnement des personnes en situation de handicap dans les bureaux de vote**

L'accessibilité de l'information sur les élections et de la campagne électorale

Afin de garantir que chacun, quel que soit son handicap, soit pleinement en mesure de voter, il est essentiel que l'information sur les élections, la campagne électorale et, au-delà, l'information politique soient elles aussi accessibles. Comme l'admet le rapport initial de la France, « beaucoup reste à faire en la matière ».

En effet, comme indiqué dans le rapport de la mission parlementaire Orliac-Gourault, les règles d'accessibilité prévues par le code électoral « ne concernent que l'accessibilité des bureaux et des techniques de vote (...), mais aucunement les phases préalables au scrutin lui-même, s'il s'agit de la campagne officielle ou de la campagne « officieuse », la plus longue dans les faits et au cours de laquelle interviennent les principales actions d'informations (tracts, lettres, réunions publiques, porte-à-porte, appels téléphoniques, etc.). »

³ http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_r_20150301_vote_handicap.pdf

⁴ Voir par exemple le Mémento pratique à l'usage des organisateurs des scrutins et de tous les citoyens concernés (http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Memento_Organisateurs.pdf)

En effet peu des préconisations contenues dans le « Mémento pratique à l'usage des candidats aux élections et de tous les citoyens concernés »⁵ et dans le « Mémento pratique à l'usage des médias d'information et de tous les citoyens concernés »⁶ ont un caractère contraignant. Dans les faits, elles ne sont donc que très peu respectées.

Un cas emblématique concerne le manque d'accessibilité de l'information sur les élections et de la campagne électorale pour les personnes handicapées intellectuelles, faute d'utilisation du format facile à lire et à comprendre. Les bonnes pratiques et recommandations rassemblées dans le cadre du projet européen « Gérer la diversité pour une participation active aux élections européennes »⁷ démontrent pourtant qu'une mise en accessibilité est possible pour ces personnes.

Mais de nombreuses autres personnes en situation de handicap sont affectées par ce manque d'accessibilité telles les personnes en situation de handicap sensoriel et les personnes en situation de handicap psychique.

Recommandations

- en étroite collaboration avec les associations de personnes handicapées, renforcer et compléter la législation et la réglementation en matière d'accessibilité de l'information sur les élections et de la campagne électorale, afin de garantir que chacun, quel que soit son handicap, soit pleinement en mesure de voter.**
- informer et former les médias et les candidats sur les questions d'accessibilité électorale**

La participation des personnes en situation de handicap à la conduite des affaires publiques

L'article 29 de la CIDPH dispose aussi que les Etats s'engagent « à promouvoir activement un environnement dans lequel les personnes handicapées peuvent effectivement et pleinement participer à la conduite des affaires publiques, sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres, et à encourager leur participation aux affaires publiques, notamment par le biais de leur participation aux organisations non gouvernementales et associations qui s'intéressent à la vie publique et politique du pays, et de leur participation aux activités et à l'administration des partis politiques ».

La participation directe aux affaires publiques n'est pas une réalité en France en ce qui concerne les affaires publiques ou politiques qui ne concernant pas directement le secteur du handicap. Les personnes en situation de handicap restent confronter à de multiples obstacles en raison de la persistance de préjugés et stéréotypes concernant les personnes handicapées (cf : développements sous l'article 8), du manque d'accessibilité de la société (cf : développements sous les articles 9 et

⁵ http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/Memento_candidats-2.pdf

⁶ http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/Memento_media-2.pdf

⁷ http://data.over-blog-kiwi.com/0/77/01/57/201310/ob_ab6c94_recommandations-pour-des-election-en-falc-fr.pdf

21), d'une insuffisante inclusion dans la société (cf : développements sous l'article 19), dans l'éducation (cf : développements sous l'article 24) et dans l'emploi (cf : développements sous l'article 27). L'insuffisante inclusion des personnes en situation de handicap se reflète ainsi dans les organisations non gouvernementales, les associations et les partis politiques.

Recommandations

- éliminer les obstacles à une effective et pleine participation des personnes en situation de handicap à la conduite des affaires publiques