

AVIS du Comité économique et social européen
section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté» sur
La nécessité de garantir la réalité du droit de vote aux élections
au Parlement européen pour les personnes handicapées

07/12/2020

1.Introduction

1.1 Le présent avis constitue une synthèse de la deuxième phase des travaux du Comité économique et social européen (CESE) qui visent à garantir à tous les citoyens handicapés de l'Union européenne (UE) un véritable droit de vote aux élections au Parlement européen (PE).

1.2 Lors de la première phase, clôturée en mars 2019, le CESE a rédigé un rapport d'information intitulé *La réalité du droit de vote aux élections européennes pour les personnes handicapées*¹. Ce rapport décrit de manière exhaustive les obstacles juridiques et techniques qui empêchent la réalisation de ces droits dans tous les États membres de l'Union européenne. Le présent avis ne cite **que quelques-unes des constatations et conclusions de ce rapport**.

2.Conclusions et recommandations

2.1 Dans chacun des 27 États membres de l'UE, il existe des règles ou des modalités d'organisation qui privent une partie des électeurs handicapés de la possibilité de participer aux élections au Parlement européen.

2.2 L'absence de modifications législatives majeures, couplée au vieillissement de la population, engendrera une augmentation constante du nombre de personnes qui sont privées d'un véritable droit de vote en raison de leur handicap, que ces dernières vivent à domicile ou dans des établissements de soins de longue durée. Cette impossibilité de voter touche également de nombreuses autres personnes, par exemple celles qui bénéficient de soins hospitaliers de courte durée, qui sont en cours de traitement ou de rééducation à domicile, et celles placées en isolement ou en quarantaine à cause de risques épidémiologiques.

2.3 Selon le CESE, cette situation est inacceptable et contraire à de nombreux textes internationaux.

2.4 Le CESE invite le Parlement européen, le Conseil européen et les États membres à modifier d'urgence l'acte électoral de 1976². Ces normes devraient comprendre au moins les éléments suivants :

- l'interdiction de priver les citoyens du droit de voter aux élections européennes en raison de leur handicap ou état de santé,
- l'obligation de fournir des informations sur les règles du scrutin sous une forme adéquate en fonction des besoins résultant du type de handicap,

¹ <http://www.eesc.europa.eu/fr/node/68473>.

² JO L 278, 1976, JO C 340, 1997, JO L 283, 2002. Version consolidée : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01976X1008%2801%29-20020923>

Commenté [HA1]: Rappel : dans son mémorandum de 2019 sur les élections européennes, le BDF demandait :

- que tous les **programmes électoraux** et tous les **débats politiques** soient accessibles et compréhensibles à tous. Il insiste aussi pour que les personnes handicapées jeunes et âgées résidant en institution puissent exercer leur droit de voter et que des bureaux de vote leur soient accessibles.
- une **recommandation européenne**, pour généraliser les bonnes pratiques et rapprocher le fonctionnement entre États, pourrait constituer un outil important pour les prochaines élections .
- que toutes les personnes présentant une déficience intellectuelle puissent exercer effectivement leur droit de vote

Commenté [HA2]: Le CSNPH et le BDF ont reçu les témoignages de personnes mises sous le régime de la loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité. Ces ordonnances mentionnent qu'ils ne sont pas privés de leurs droits électoraux. Or, ces personnes n'ont pas reçu leur convocation pour aller voter. Ces personnes ont donc été privées de leurs droits électoraux sans justification.

Le juge de paix qui ordonne une mesure de protection judiciaire concernant la personne se prononce expressément dans son ordonnance sur la capacité de la personne protégée dans un certain nombre de domaines. Pour l'heure, l'exercice des droits politiques ne figure pas parmi ces domaines. Dans un souci de sécurité juridique et en vue de prévenir les abus, les auteurs d'une proposition de loi proposent que le juge en tienne également compte dans son ordonnance. Cette proposition de loi n'a malheureusement pas été, jusqu'à présent, mise en discussion

<https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?legislat=55&dossierID=272>

- la possibilité de voter en toute autonomie ailleurs que dans leur bureau de vote pour les personnes qui ne sont pas en mesure d'y accéder en raison de leur handicap,
- la mise en œuvre de solutions qui permettraient aux personnes handicapées qui ont besoin d'une assistance importante (comme les personnes sourdes-aveugles, aveugles, malvoyantes ou ayant une capacité manuelle réduite) de voter de manière autonome, sans devoir compter sur l'aide d'autres personnes,
- la possibilité de changer le bureau de vote assigné pour un autre qui soit mieux adapté aux besoins des électeurs handicapés,
- le droit d'une personne de choisir librement un assistant personnel qui l'aidera dans l'exercice de son droit de voter.

Commenté [HA3]: Il manque, dans cette énumération, l'accessibilité des programmes électoraux et des débats politiques

2.5 La mise en œuvre de ces règles confèrera toujours de larges pouvoirs discrétionnaires aux États membres.

3. État des lieux

3.1 Obstacles rencontrés par les personnes handicapées dans l'exercice de leurs droits de vote

Les responsables politiques de toute l'Europe sont parfaitement conscients de l'impossibilité pour de nombreuses personnes handicapées d'exercer leur droit de vote, puisque des représentants d'organisations qui s'occupent des droits des personnes handicapées et des droits de l'homme, ainsi que des personnes handicapées et leurs familles réclament depuis des années un véritable droit de vote, sans aucune restriction.

Le 20 mars 2019, le CESE a envoyé son rapport d'information sur *La réalité du droit de vote aux élections européennes pour les personnes handicapées* aux institutions européennes et aux États membres.

Le rapport décrit de manière exhaustive les obstacles juridiques et techniques rencontrés par les personnes handicapées dans l'exercice de leur droit de vote dans tous les États membres de l'Union. Il présente également **plus de 200 exemples de bonnes pratiques**, c'est-à-dire des solutions qui facilitent leur participation aux élections.

Le rapport fournit une analyse des droits des personnes handicapées à participer pleinement à la vie politique, notamment du droit de vote, qui découlent des principaux actes juridiques et politiques internationaux.

Les législations nationales de quatorze États membres excluent toujours au total quelque 400 000 citoyens de l'Union du droit de voter aux élections européennes en raison de déficiences intellectuelles ou de problèmes de santé mentale, généralement à la suite de la décision de les placer sous tutelle ou sous curatelle.

3.1.1 Les modalités d'organisation (obstacles techniques) découlant des règles ou des pratiques en vigueur dans les États membres empêchent des millions de citoyens de l'Union de voter aux élections européennes. À titre d'exemple:

- dans huit États membres, les personnes qui ne sont pas en mesure de se rendre dans un bureau de vote en raison d'un handicap ou d'une maladie, y compris celles placées

dans des établissements de soins de longue durée, ne disposent pas de la possibilité de recourir à une autre forme de vote;

- dans 18 États, les personnes aveugles n'ont pas la possibilité de voter de manière autonome;
- dans douze États, les électeurs handicapés ne peuvent pas opter pour le bureau de vote de leur choix;
- dans neuf États, les électeurs doivent indiquer le numéro d'identification du candidat, son nom ou la dénomination du parti qu'ils soutiennent sur le bulletin de vote, ce qui constitue un obstacle important, et pas uniquement pour les aveugles;
- un seul État de l'Union européenne prévoit des règles qui déterminent l'équipement et le fonctionnement des bureaux de vote de manière à ce qu'ils soient adaptés aux besoins des personnes handicapées (elles s'appliquent à la moitié des bureaux de l'État).

Dans chacun des 27 États membres de l'UE, il existe des règles ou des modalités d'organisation qui privent une partie des électeurs handicapés de la possibilité de participer aux élections au Parlement européen. Cependant, **si l'on appliquait les bonnes pratiques existant dans tous les États, l'on obtiendrait un système idéal** dans lequel chaque citoyen de l'UE en situation de handicap aurait non seulement la pleine possibilité de voter, mais également celle de choisir parmi plusieurs options la forme de vote qui lui conviendrait le mieux.

3.2 Facteurs déterminants relatifs à la démographie et à la santé

Eurostat estime³ que le taux de personnes handicapées dans la tranche d'âge de 15 à 64 ans s'étend de 11 à 14 %, en fonction de la définition adoptée. **Si l'on utilise comme définition de référence celle visée à l'article 1^{er} de la convention des Nations unies** relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée par l'Union européenne et tous les États membres, **ce taux dépasse les 15 %.**

L'on peut donc estimer que près de 20 % des citoyens adultes de l'UE, soit environ 80 millions de personnes, présentent actuellement une forme de handicap qui complique leur vie quotidienne, et ce taux augmentera de 1 % en moyenne tous les six ans.

La convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées s'applique aux «personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables». Le CESE souligne toutefois que **d'autres personnes qui ne sont pas formellement reconnues comme présentant un handicap au motif que leur incapacité est temporaire subissent les mêmes limitations à l'égard de la possibilité de voter.**

Il s'agit, par exemple, des patients hospitalisés pour une courte durée et des personnes bénéficiant d'un traitement ou d'une rééducation à domicile qui, en raison des contraintes temporaires liées à leur état de santé à un moment donné, ne sont pas en mesure d'aller voter dans un bureau de vote. Cette situation pourrait concerner plusieurs centaines de milliers de patients dans l'Union.

³ <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/34409.pdf>.

Il peut également s'agir de personnes qui, en raison d'un risque épidémiologique, sont soumises à des restrictions de mouvement, y compris l'isolement dans un établissement fermé, ou qui ne sont pas en mesure de quitter leur domicile. L'expérience tirée de la pandémie de COVID-19 montre que plusieurs millions de citoyens de l'UE pourraient être touchés en même temps.

4. Principaux éléments du cadre juridique et politique international régissant le droit de vote des personnes handicapées

Les différents textes sont énumérés pages 7 et 8 de l'avis.

5. Actions à entreprendre

Les États membres sont responsables de l'organisation des élections au Parlement européen et de l'établissement de leurs règles. Leur pouvoir d'appréciation est toutefois ***restreint par le droit de l'Union***. L'acte électoral de 1976, qui constitue la base juridique des élections au Parlement européen, fixe des conditions qui sont quelquefois différentes des règles établies par les États membres pour les élections locales ou nationales⁴. Selon le CESE, la modification de cet acte en vue d'exiger que les États membres mettent en œuvre des normes garantissant aux personnes handicapées un véritable droit de vote constitue un moyen approprié et rapide de supprimer les pratiques discriminatoires à l'égard de ces citoyens de l'UE.

Le CESE ***estime que le principe du suffrage universel énoncé à l'article 1^{er}, paragraphe 3, de l'acte électoral requiert davantage de clarté: il convient d'indiquer qu'aucun citoyen de l'Union ne peut être privé du droit de vote aux élections européennes en raison de son handicap ou de son état de santé sur la base des réglementations nationales.***⁵

Il est également essentiel d'explicitier les principes du suffrage universel direct et secret, visés à l'article 1^{er}, paragraphe 3, de cet acte, ***en précisant que, dans le cadre de l'établissement de principes de vote détaillés, les États membres sont tenus de:***

- permettre aux personnes qui, en raison d'un handicap, ne sont pas en mesure de voter dans un bureau de vote d'exprimer leur suffrage de manière directe et autonome,
- fournir des informations sur les règles du scrutin sous une forme adaptée aux besoins résultant de tous les types de handicap,
- décider d'une forme de vote particulière et de mettre en œuvre les dispositions techniques nécessaires pour permettre aux personnes handicapées qui ont besoin d'une assistance importante (comme les personnes sourdes-aveugles, aveugles, malvoyantes ou ayant une capacité manuelle réduite) de voter de manière autonome, sans l'aide d'autres personnes,
- garantir à toutes les personnes handicapées la possibilité de changer le bureau de vote assigné si elles considèrent qu'un autre bureau serait mieux adapté à leur handicap,

⁴ Voir note de bas de page 1, titre 4.

⁵ Version consolidée : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01976X1008%2801%29-20020923>

- garantir à tous les électeurs handicapés le droit de choisir librement la personne qui les aidera à voter (assistant personnel).

Le CESE considère que l'on pourrait tirer parti de la richesse des expériences positives de nombreux États pour mettre rapidement en œuvre les solutions proposées, en tenant compte des spécificités et des traditions électorales de chaque État membre.

La mise en œuvre de ces principes ne limitera en aucun cas le pouvoir discrétionnaire des États membres et garantirait que tout citoyen handicapé de l'Union dispose réellement du droit d'élire son représentant au Parlement européen, indépendamment de sa nationalité ou de son État de résidence. Le CESE estime qu'il est essentiel d'adopter ces principes pour que les prochaines élections européennes puissent être considérées comme véritablement universelles.

L'article 223, paragraphe 1, du TFUE dispose que «Le Parlement européen élabore un projet en vue d'établir les dispositions nécessaires pour permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres. Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale et après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent, établit les dispositions nécessaires. Ces dispositions entrent en vigueur après leur approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.»

Compte tenu de ce qui précède et afin de garantir à tous les citoyens handicapés de l'Union le droit de voter aux élections européennes de 2024, **le CESE invite:**

- **le Parlement européen à élaborer d'urgence un projet de modification de l'acte électoral de 1976,**
- **le Conseil européen à établir des règles révisées conformément aux objectifs énoncés dans le présent avis,**
- **les États membres à approuver les règles établies par le Conseil sans délai injustifié.**