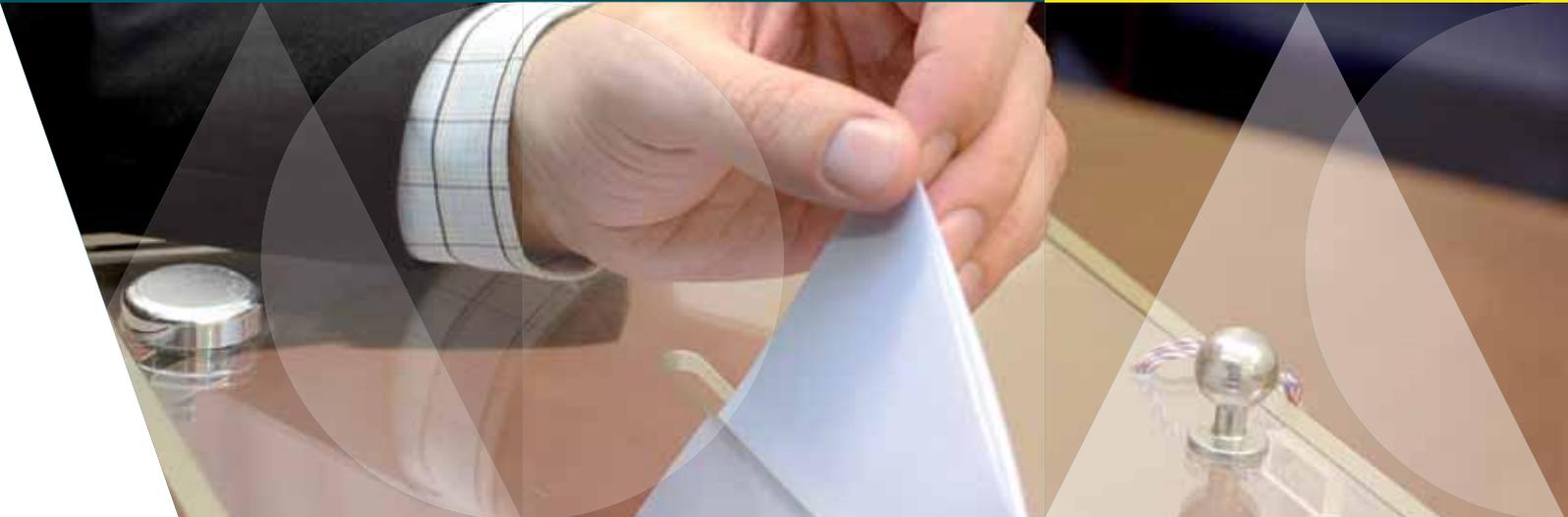


ÉGALITÉ



# Le droit à la participation politique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales



**FRA**

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS



Ce rapport porte plus précisément sur les questions relatives au principe de la non-discrimination (article 21), à l'intégration des personnes handicapées (article 26), au droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen (article 39), et au droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales (article 40) des chapitres III « Égalité » et V « Citoyenneté » de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

## Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne

Un numéro unique gratuit (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11

(\*). Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

Crédit photo (couverture & intérieur) : © Vladimir Cetinski – iStockphoto  
05-08-08

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu)

FRA - Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne  
Schwarzenbergplatz 11  
1040 - Vienne  
Autriche  
Tél. +43 (0)1 580 30 - 0  
Fax: +43 (0)1 580 30 - 691  
Email: [information@fra.europa.eu](mailto:information@fra.europa.eu)  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2011

ISBN 978-92-9192-657-2  
doi:10.2811/92832

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2010  
Toute reproduction partielle ou totale des informations est autorisée, à l'exception des utilisations commerciales et à condition de mentionner la source.

*Printed in Belgium*

IMPRIME SUR PAPIER BLANCHISANS CHLORE ELEMENTAIRE (ECF)



# Le droit à la participation politique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales



# Avant-propos

Depuis l'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRPD) le 3 mai 2008, 16 États membres de l'UE ont ratifié la CRPD jusqu'en septembre 2010 et un grand nombre d'autres pays se trouvent à divers stades du processus de ratification. Aujourd'hui, avec l'accession prévue de l'Union européenne à la CRPD, la protection des droits des personnes handicapées fera un pas en avant majeur. La première ratification d'un traité international relatif aux droits de l'homme par l'UE constitue un progrès significatif en soi. Pour les personnes handicapées, elle signifie concrètement que les droits et les principes de la CRPD seront respectés dans toute l'Union européenne et que les performances de l'UE et des États Membres seront surveillées de près sur le plan international.

La CRPD exige un changement paradigmatique dans la manière dont nos sociétés considèrent les personnes handicapées. Elles sont maintenant explicitement reconnues comme étant détentrices de droits fondamentaux sur un pied d'égalité juridique avec tout autre individu. L'avancée la plus significative et le défi que porte la CRPD sont les suivants: plutôt que d'attendre des personnes handicapées qu'elles s'adaptent à la manière dont la société est organisée, il incombe dorénavant à la société de s'adapter aux personnes handicapées et de prendre en compte leurs besoins spécifiques. Ceci est au cœur de la garantie que les droits inscrits sur le papier seront mis en pratique. La surveillance étroite des changements observés dans la pratique verra cette ambition devenir réalité.

Il s'agit du premier projet de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) dans le domaine du handicap. Il est mené dans l'esprit de la CRPD. Ce projet vise à évaluer la situation en matière de droits fondamentaux de certains groupes de personnes handicapées parmi les plus vulnérables, à savoir celles souffrant de troubles mentaux et celles handicapées mentales.

Ce rapport spécifique au droit à la participation politique des personnes handicapées mentales et des personnes souffrant de troubles mentaux présente les résultats préliminaires tirés de la composante juridique de l'étude. Le droit de vote et d'éligibilité a été choisi parce qu'il s'agit d'un droit fondamental dont tous les citoyens de l'Union devraient pouvoir jouir de manière égale. Le rapport détaille les normes européennes et internationales dans ce domaine et analyse le cadre juridique actuel dans l'ensemble des 27 États membres de l'UE, dans le but de contribuer aux connaissances à ce sujet et au processus de réforme se déroulant actuellement dans les États membres de l'UE.

**Morten Kjærum**  
Directeur



# Table des matières

AVANT-PROPOS.....	3
INTRODUCTION.....	7
<b>1 NORMES INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES .....</b>	<b>9</b>
1.1. Un droit général à la participation politique .....	9
1.2. Un droit spécifiquement garanti aux personnes handicapées mentales et aux personnes souffrant de troubles mentaux.....	11
<b>2 L'ÉVENTAIL DE LA PARTICIPATION POLITIQUE .....</b>	<b>15</b>
2.1. Exclusion de la participation politique.....	15
2.2. Participation politique limitée.....	17
2.3. Participation politique pleine et entière.....	19
<b>3 LA VOIE À SUIVRE .....</b>	<b>21</b>
ANNEXE.....	23

## Table des cartes

Carte 1: Exclusion du droit à la participation politique dans l'Union européenne .....	16
Carte 2: Participation politique limitée dans l'Union européenne .....	18
Carte 3: Participation politique pleine et entière dans l'Union européenne .....	20



# Introduction

En 2009, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a lancé son premier projet dans le domaine du handicap. Ce projet triennal évaluera la protection en matière de droits fondamentaux des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales. Le projet suit une approche socio-juridique établie à la FRA qui comprend des recherches juridiques dans les 27 États membres de l'UE au cours de la période 2009-2010 et qui est complétée par une recherche sociologique sur le terrain dans huit États membres de l'UE. Ces travaux de recherche sont soutenus par le développement de réseaux de partenaires conseillant la FRA dans le développement et l'orientation des travaux. Une politique de communication adaptée et spécialisée sera élaborée afin de garantir que les groupes de recherche cibles soient couverts et disposent d'informations qui leur soit accessibles.<sup>1</sup>

La FRA a décidé de débiter ses travaux dans le domaine du handicap en se concentrant sur ce que la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) a décrit comme étant « un groupe particulièrement vulnérable de la société qui a subi une discrimination considérable par le passé »,<sup>2</sup> à savoir les personnes handicapées mentales et les personnes souffrant de troubles mentaux. Bien qu'il s'agisse de deux groupes distincts, ils souffrent tous les deux d'un sort similaire dans la mesure où ils sont trop souvent stigmatisés et exclus de la société.

Il est difficile de trouver un accord sur une définition des deux groupes étudiés. Néanmoins, le présent rapport utilisera les définitions suivantes:

Une personne handicapée mentale a des besoins permanents de développement. Le handicap mental est un état de développement intellectuel lent sur lequel la médication n'a pas d'effet.

Une personne avec des problèmes de santé mentale est un patient. La maladie mentale peut être guérie ou stabilisée avec un traitement médicamenteux, une psychothérapie ou d'autres systèmes de soutien.<sup>3</sup>

La FRA note que, selon la juridiction, le pays ou l'organisation, des termes différents sont utilisés pour désigner les deux groupes de personnes étudiés. Après consultation étroite avec des organisations partenaires représentant ces groupes de personnes, l'Agence a décidé de faire référence à « des personnes handicapées mentales » et « des personnes souffrant de troubles mentaux ». Dans certains cas, afin d'éviter les répétitions, il sera fait référence à des « personnes handicapées »; une telle référence est faite dans l'esprit de la CRPD et n'est destinée en aucune manière à amoindrir les différences entre les deux groupes.

L'une des tâches clés de l'Agence est de fournir aux institutions et aux États membres de l'UE des informations comparables sur la situation dans l'Union. Au moment où l'Union européenne et ses 27 États membres sont engagés dans le processus d'adhésion à la CRPD, la FRA, conformément à son rôle, a recueilli des informations sur la situation des droits fondamentaux des personnes handicapées dans l'Union. Ces informations viennent compléter les travaux d'autres organisations telles que le Conseil de l'Europe, qui met actuellement en œuvre son Plan d'action pour les personnes handicapées (2006-2015).

Alors que des résultats complémentaires relatifs au projet sur le handicap de la FRA seront publiés dans le courant des années 2011 et 2012, l'Agence publie dès à présent des résultats préliminaires tirés de ses recherches juridiques. Ces recherches ont été réalisées afin d'aider les États membres de l'UE qui sont actuellement en train d'entreprendre des réformes dans ce domaine.

La FRA a choisi de publier un rapport succinct sur le droit à la participation politique, qui constitue une partie d'une étude plus étendue sur les droits fondamentaux des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales, pour deux raisons principales. Le droit de vote est essentiel dans nos pays démocratiques. De plus, il illustre les trois principes clés de la stratégie du handicap sur laquelle se fonde la CRPD, à savoir la non-discrimination, l'égalité et l'inclusion active.

1 Pour toute information additionnelle sur ce projet, voir <http://fra.europa.eu>.  
2 CouEDH, *Alajos Kiss c. Hongrie*, n° 38832/06, arrêt du 20 mai 2010, paragraphe 42.  
3 Inclusion Europe et Santé Mentale Europe, *Les différences entre la maladie mentale et le handicap mental* (2004), disponible sur [www.inclusion-europe.org](http://www.inclusion-europe.org) et [www.mhe-sme.org](http://www.mhe-sme.org).

Les résultats présentés ici s'appuient sur les données recueillies par le réseau d'experts juridiques FRALEX de la FRA. Des informations additionnelles ont été recueillies par le biais d'échanges avec des partenaires clés dont le Groupe de haut niveau sur le Handicap de la Commission européenne, le Forum Européen de coordination pour le Plan d'Action du Conseil de l'Europe pour les personnes handicapées (2006-2015), deux organisations non gouvernementales (ONG) majeures dans ce domaine, Santé mentale Europe et Inclusion Europe,<sup>4</sup> ainsi que plusieurs institutions nationales des droits de l'homme travaillant dans le domaine du handicap. La FRA exprime sa gratitude pour ces précieuses contributions. L'Agence souligne néanmoins que les conclusions contenues dans le présent rapport représentent les points de vue de la FRA et pas nécessairement ceux de ses organisations collaboratrices.

Ce rapport débute par une analyse des principes clés européens et internationaux relatifs au droit à la participation politique. La situation dans les États membres de l'UE est synthétisée et comparée dans la Section 2. Le rapport présente ensuite la situation juridique dans les États membres et conclut avec quelques pistes d'action possibles.

---

<sup>4</sup> Voir en particulier le projet « Accommodating Diversity for Active Participation in European Elections » (ADAP); [www.voting-for-all.eu/](http://www.voting-for-all.eu/).



# 1

## Normes internationales et européennes



### 1.1. Un droit général à la participation politique

#### Article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)

(1) Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. (...)

(3) La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

#### Article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)

Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables:

(a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;

(b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs; (...)

l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, il est devenu juridiquement contraignant de par son inclusion dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). En 1996, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies (CDH) a adopté un commentaire général sur l'article 25 du PIDCP. Par l'interprétation de cet article, le CDH a reconnu que des limitations au droit de vote son acceptables. Néanmoins, les conditions relatives à l'exercice de ces droits « devraient se fonder sur des critères objectifs et raisonnables ».<sup>6</sup> Par exemple, pour le Comité, une condition d'âge plus élevée pour être élu à certains postes pourrait être considérée comme une limitation légitime. Cependant, « tout citoyen doit jouir de ces droits sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. »<sup>7</sup> De plus, le CDH a considéré « déraisonnable de restreindre le droit de vote sur la base d'une invalidité physique ou d'imposer des critères d'alphabétisation, d'instruction ou de fortune ».<sup>8</sup> Néanmoins, selon le Comité des droits de l'homme, « il peut être justifié de refuser le droit de voter ou d'occuper une fonction publique à une personne dont l'incapacité mentale est établie ».<sup>9</sup> Comme le montre la section ci-après, l'interprétation du CDH devra probablement évoluer afin de prendre en compte les développements en matière de protection internationale des droits de l'homme dans le domaine du handicap.

Le droit à la participation politique a une histoire longue et contestée.<sup>5</sup> Solennellement proclamé par

5 Voir le contexte historique de l'article 25 du PIDCP, Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary* (2005), p. 566 et suiv.

6 Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 25, doc NU. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (27 août 1996), paragraphe 4.

7 *Ibid.*, paragraphe 3.

8 *Ibid.*, paragraphe 10.

9 *Ibid.*, paragraphe 4.

### Article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (1952)

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.

Au niveau européen, le droit à des élections libres est garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Au départ, il n'était pas très clair si les rédacteurs de la Convention souhaitaient se limiter exclusivement aux structures démocratiques des États membres de la CEDH ou s'ils souhaitaient garantir un droit individuel à des élections libres pour tous.<sup>10</sup> La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) a clarifié ce point. Dans son arrêt de principe dans l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* de 1987,<sup>11</sup> la CouEDH a confirmé que l'article 3 du Protocole n° 1 protège le « droit subjectif de participation » (paragraphe 51) – c'est-à-dire le droit de vote et le droit de se porter candidat (également désigné par les termes droit de vote actif et passif).

La jurisprudence de la CouEDH a depuis lors confirmé cette approche initiale, soulignant que ces droits « sont cruciaux pour l'établissement et le maintien des fondements d'une véritable démocratie régie par l'état de droit ».<sup>12</sup>

Dans l'arrêt de principe *Hirst c. Royaume-Uni n° 2*, qui portait sur l'interdiction générale de voter imposée aux prisonniers condamnés au Royaume-Uni, la CouEDH a en outre déclaré que:

*«...le droit de vote ne constitue pas un privilège. Au XXle siècle, dans un Etat démocratique, la présomption doit jouer en faveur de l'octroi de ce droit au plus grand nombre... Le suffrage universel est désormais le principe de référence (...). Toute dérogation au principe du suffrage universel risque de saper la validité démocratique du corps législatif ainsi élu et des lois promulguées par lui. »<sup>13</sup>*

Bien qu'aucune limitation spécifique au droit à des élections libres ne soit inclus dans l'article 3 du Protocole n° 1 (à la différence des articles 8 à 11 de

la Convention européenne des droits de l'homme), la CouEDH a reconnu que le droit de vote n'est pas absolu.<sup>14</sup> Certaines restrictions prévues par la législation nationale sont autorisées. Mais la CouEDH cherche toujours à savoir si les limitations imposées portent atteinte à la « libre expression de l'opinion des peuples dans le choix du corps législatif ». Ce faisant, la CouEDH « recherche l'arbitraire et le manque de proportionnalité »<sup>15</sup> dans les mesures restrictives introduites par les autorités nationales. Parallèlement, la CouEDH reconnaît que les systèmes électoraux en Europe sont très divers. Les juges européens sont en conséquence disposés à laisser aux États membres une large marge d'appréciation concernant la manière d'organiser les processus électoraux.

L'article 3 du Protocole n° 1 fait référence au « choix du corps législatif ». Ce faisant, la portée de cet article est limitée à certains types d'élections. Cependant, selon la CouEDH, elle n'est pas limitée à l'élection des parlements nationaux.<sup>16</sup> En conséquence, dans l'arrêt de principe *Matthews c. Royaume-Uni*, la CouEDH a considéré que les élections au Parlement européen sont incluses dans le champ d'application de l'article 3 du Protocole n° 1.<sup>17</sup>

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDF) et les Traités de l'UE s'appliquent également. L'article 39 de la CDF garantit à « chaque citoyen » le droit de vote et le droit de se porter candidat à des élections au Parlement européen, tandis que l'article 40 de la CDF protège le droit de vote et de se porter candidat à des élections municipales. Ces droits de vote doivent être lus conjointement avec l'article 10 du Traité sur l'Union européenne (TUE) et l'article 22 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (garantissant le droit de vote aux élections au Parlement européen et aux élections municipales)<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Voir CouEDH, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, paragraphe 52.

<sup>15</sup> Voir Harris, O'Boyle et Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, 2e éd. (2009), p. 714.

<sup>16</sup> Voir pour des références de jurisprudence, Harris, O'Boyle et Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, 2e éd. (2009), p. 730 et suiv.

<sup>17</sup> CouEDH, *Matthews c. Royaume-Uni* (GC), n° 24833/94, arrêt du 18 février 1999.

<sup>18</sup> Article 10 États du TUE: 1. Le fonctionnement de l'Union sera fondé sur la démocratie représentative. 2. Les citoyens sont directement représentés au niveau de l'Union au Parlement européen. ( ) Article 22 États du TFUE: 1. Tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, sous les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient. 2. Sans préjudice des dispositions de l'article 223 (1) et des dispositions prises pour son application, tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen

<sup>10</sup> Voir Harris, O'Boyle et Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, 2e éd. (2009), p. 712.

<sup>11</sup> CouEDH, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, n° 9267/81, arrêt du 2 mars 1987, paragraphes 46-51.

<sup>12</sup> CouEDH, *Hirst c. Royaume-Uni n° 2* (GC), n° 74025/01, arrêt du 6 octobre 2005, paragraphe 58.

<sup>13</sup> *Ibid.*, paragraphes 59 et 62.

ainsi qu'avec la Directive 93/109<sup>19</sup> et la Directive 94/80<sup>20</sup> (telles qu'adaptées plusieurs fois de façon à organiser la participation des citoyens de l'UE des nouveaux États membres).<sup>21</sup> En application du principe de non-discrimination, ces normes légales placent les citoyens de l'UE nationaux et non-nationaux sur un pied d'égalité en ce qui concerne le droit de vote et d'élection au Parlement européen et aux élections municipales.

Enfin, le Code de bonne conduite en matière électorale de 2002 de la Commission de Venise, bien qu'il s'agisse d'un document juridique non-contraignant, offre des lignes directrices intéressantes pour l'organisation appropriée d'élections démocratiques.<sup>22</sup> Ce document contient les lignes directrices de la Commission concernant les circonstances dans lesquelles il peut y avoir une privation du droit de vote ou d'éligibilité. Il stipule dans sa Ligne directrice 1.1.d que : « **i.** une exclusion du droit de vote et d'éligibilité peut être prévue, mais elle est soumise aux conditions cumulatives suivantes: **ii.** elle doit être prévue par la loi; **iii.** elle doit respecter le principe de proportionnalité; l'exclusion de l'éligibilité peut être soumise à des conditions moins sévères que celle du droit de vote; **iv.** elle doit être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves; **v.** en outre, l'exclusion des droits politiques ou l'interdiction pour motifs liés à la santé mentale doivent être prononcées par un tribunal dans une décision explicite. »<sup>23</sup>

En résumé, le droit à la participation politique est juridiquement protégé par des instruments européens et internationaux. Son importance pour un processus démocratique fonctionnant correctement provient des textes et de l'interprétation fournie par différents organes en charge de sa mise en œuvre. D'après le

dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale et après consultation du Parlement européen; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient.

<sup>19</sup> Directive 93/109/CE du Conseil du 6 décembre 1993 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants, JO L 329, 30 décembre 1993, p. 34-38.

<sup>20</sup> Directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants, JO L 368, 31 décembre 1994, p. 38-47.

<sup>21</sup> Voir la dernière adaptation: Directive 2006/106/CE du Conseil du 20 novembre 2006, JO L. 363 du 20 décembre 2006, p. 409-410.

<sup>22</sup> Voir la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise), Code de bonne conduite en matière électorale – directives et rapport explicatif, adopté par la Commission de Venise lors de sa 52<sup>e</sup> session (18-19 octobre 2002), Avis n° 190/2002, doc. CDL-AD (2002) 23.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 5-6.

droit général des droits de l'homme, le droit de vote n'est pas un droit absolu et, dans certains cas, il peut être limité, en particulier dans des cas d'incapacité. Les personnes handicapées mentales et les personnes souffrant de troubles mentaux sont directement concernées par cette limitation. La section ci-après décrit quelques développements juridiques récents qui protègent spécifiquement les droits à la participation politique des personnes handicapées.

## 1.2. Un droit spécifiquement garanti aux personnes handicapées mentales et aux personnes souffrant de troubles mentaux

### Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (2006)

Article 29 – Participation à la vie politique et à la vie publique

Les États parties garantissent aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres, et s'engagent:

(a) à faire en sorte que les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique et à la vie publique sur la base de l'égalité avec les autres, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, notamment qu'elles aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues, et pour cela les États parties, entre autres mesures(i) veillent à ce que les procédures, équipements et matériels électoraux soient appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser;

(ii) protègent le droit qu'ont les personnes handicapées de voter à bulletin secret et sans intimidation aux élections et référendums publics, de se présenter aux élections et d'exercer effectivement un mandat électif ainsi que d'exercer toutes fonctions publiques à tous les niveaux de l'État, et facilitent, s'il y a lieu, le recours aux technologies d'assistance et aux nouvelles technologies;

(iii) 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'article 29 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées stipule que les parties contractantes doivent garantir que les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique et publique sur une base d'égalité avec les autres, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, notamment qu'elles aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues. Gerard Quinn souligne l'importance de cet article « puisque les personnes handicapées manquent généralement d'impact politique (en dépit de leur grand nombre). »<sup>24</sup> Néanmoins, comme indiqué dans la section précédente, certaines limitations au droit de vote sont légitimes, en particulier lorsqu'il s'agit de personnes handicapées mentales et de personnes souffrant de troubles mentaux.

### **Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (2006)**

Article premier – Objet

La présente Convention a pour objet de promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque.

Par personnes handicapées on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres.

Nonobstant l'interprétation du Comité des droits de l'homme de l'article 25 du PIDCP ou des Lignes directrices adoptées par la Commission de Venise, lorsqu'ils sont lus conjointement, les articles 1 et 29 de la CRPD garantissent le droit de vote actif et passif aux personnes handicapées mentales et aux personnes souffrant de troubles mentaux. En l'absence d'une interprétation faisant autorité de ces normes par le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies, il n'est pas encore possible d'affirmer avec certitude la portée de la protection fournie par l'article 29 de la CRPD. On ne peut que déduire que la privation du droit à la participation politique des personnes handicapées qui était considéré admissible avant l'entrée en vigueur de la CRPD devrait être reconsidérée par les Parties contractantes à la CRPD.

<sup>24</sup> G. Quinn, 'A Short Guide to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities', *1 European Yearbook of Disability Law*, 2009, p. 108.

Une telle approche est soutenue par plusieurs instruments juridiques non contraignants adoptés à l'unanimité par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

### **Recommandation Rec(2006)5 du 5 avril 2006**

La participation de tous les citoyens à la vie politique et publique et au processus démocratique est essentielle pour le développement des sociétés démocratiques. La société doit refléter la diversité de ses citoyens et tirer profit de leurs expériences et de leurs connaissances multiples. C'est pourquoi il est important que les personnes handicapées puissent exercer leur droit de vote et participer à de telles activités.<sup>25</sup>

### **Recommandation Rec(2004)10 du 22 septembre 2004**

Article 4 – Droits civils et politiques

1. Les personnes atteintes de troubles mentaux devraient pouvoir exercer tous leurs droits civils et politiques.
2. Toute restriction à l'exercice de ces droits devrait être conforme aux dispositions de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et ne devrait pas être fondée sur le simple fait que la personne est atteinte d'un trouble mental.<sup>26</sup>

- Comment la participation politique des personnes handicapées peut-elle être garantie?
- D'éventuelles restrictions sont-elles en conformité avec les normes internationales en vigueur?

Ces questions doivent encore trouver des réponses qui feront autorité mais les paragraphes qui suivent fournissent quelques indications. Néanmoins, il est avant tout essentiel de faire référence au concept de capacité juridique. Comme indiqué à la Section 2, ce concept juridique est central. De fait, l'évolution de la compréhension de la capacité juridique, telle que définie dans la CRPD, est une base essentielle de cette Convention.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Ligne d'action n° 1: Participation à la vie politique et publique, Recommandation Rec(2006)5 du Comité des ministres aux États membres sur le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société: améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe 2006-2015.

<sup>26</sup> Recommandation Rec(2004)10 du Comité des ministres aux États membres relative à la protection des droits de l'homme et la dignité des personnes atteintes de troubles mentaux.

<sup>27</sup> Compte tenu de son importance, la FRA préparera une publication consacrée à ce sujet.

### Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (2006)

Article 12 – Reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité

1. Les États parties réaffirment que les personnes handicapées ont droit à la reconnaissance en tous lieux de leur personnalité juridique.
2. Les États parties reconnaissent que les personnes handicapées jouissent de la capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres. (...)

En bref, l'article 12 de la CRPD stipule que le principe d'égalité entre les personnes handicapées et toutes les autres personnes s'applique également à la capacité juridique. Néanmoins, comme on le montrera dans la section ci-après, dans de nombreux États membres de l'UE, la privation du droit de vote est souvent directement, et parfois automatiquement, liée à la perte de la capacité juridique.<sup>28</sup> Cependant, en 1999, les États membres du Conseil de l'Europe ont recommandé que la privation du droit de vote ne soit pas automatiquement liée à la perte de la capacité juridique ni à toute autre mesure de protection (telle que la tutelle).

### Recommandation R(99)4 du 23 février 1999

Principe 3 – Préservation maximale de la capacité

« ... 2. En particulier, une mesure de protection ne devrait pas automatiquement priver la personne concernée du droit de voter, de tester, de donner ou non son accord à une quelconque intervention touchant à sa santé, ou de prendre toute autre décision à caractère personnel, ce à tout moment, dans la mesure où sa capacité le lui permet. »<sup>29</sup>

Dans ce contexte, et pour la première fois, la Cour européenne des droits de l'homme devait juger une affaire dans laquelle le requérant se plaignait de sa privation automatique du droit de vote du fait de troubles mentaux. Dans l'arrêt faisant jurisprudence *Alajos Kiss c. Hongrie*, la CouEDH a conclu à l'unanimité une violation de l'article 3 du Protocole n° 1.<sup>30</sup> M. Kiss souffrait de psychose maniaco-dépressive et était placé sous tutelle

partielle. Aux termes de l'article 70, paragraphe 5 de la Constitution hongroise, toute personne placée sous tutelle partielle ou totale perd son droit de vote. Dans l'évaluation de la proportionnalité de cette mesure, la CouEDH a noté que le parlement hongrois n'a jamais « cherché à peser les intérêts opposés ni à évaluer la proportionnalité de la restriction » (paragraphe 41). La Cour est allée plus loin en refusant une large marge d'appréciation aux autorités hongroises dans la mesure où, « si une restriction des droits fondamentaux s'applique à un groupe social particulièrement vulnérable, qui a souffert d'une discrimination considérable dans le passé, tel que les handicapés mentaux, alors la marge d'appréciation de l'État est substantiellement plus étroite et il doit avoir des raisons de poids justifiant les restrictions en question (...). La raison de cette approche, qui remet en question certaines classifications établies, est que de tels groupes faisaient historiquement l'objet de préjugés ayant des conséquences durables aboutissant à leur exclusion sociale. De tels préjugés peuvent entraîner une catégorisation en stéréotypes législatifs qui interdit l'évaluation individualisée de leurs capacités et besoins (...) » (paragraphe 42). Avant de conclure de la sorte, la Cour a émis un avis d'une grande portée, faisant référence en particulier à l'article 29 de la CRPD:

« La Cour considère, en outre, que le traitement en une seule et unique classe de ceux qui sont atteints de handicaps intellectuels ou mentaux est une classification discutable et que la limitation de leurs droits doit faire l'objet d'un examen scrupuleux. Cette approche se reflète dans d'autres instruments de droit international, (...). En conséquence, la Cour conclut qu'un retrait systématique des droits de vote sans une évaluation judiciaire individualisée et uniquement basée sur un handicap mental nécessitant une tutelle partielle ne peut pas être considéré comme compatible avec les motifs légitimes de restriction du droit de vote. »<sup>31</sup>

L'importance de cet arrêt ne peut être sous-estimée. Bien que la CouEDH n'ait pas l'autorité d'interpréter la CRPD – il est de la responsabilité du Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies de le faire – cet arrêt aura probablement un impact au-delà de l'Europe et, par conséquent, il ne se limite pas aux États membres de l'UE qui possèdent un cadre juridique similaire à celui de la Hongrie (voir le Chapitre 2). De plus, l'arrêt abolit clairement la privation des droits de vote des personnes sous mesures de protection. La Cour semble être prête à accepter qu'une « décision judiciaire individualisée » pourrait restreindre le droit de vote des personnes handicapées. Il reste à savoir comment ceci sera mis

<sup>28</sup> Voir Bartlett, Lewis, Thorold, *Mental Disability and the European Convention on Human Rights*, 2007, p. 196.

<sup>29</sup> Recommandation R(99)4 du Comité des ministres aux États membres sur les principes concernant la protection juridique des majeurs incapables.

<sup>30</sup> CouEDH, *Alajos Kiss c. Hongrie*, n° 38832/06, arrêt du 20 mai 2010.

<sup>31</sup> *Ibid.*, paragraphe 44.

en œuvre dans la pratique puisque l'article 29 de la CRPD demande clairement aux États parties d'assurer une participation pleine et entière des personnes handicapées, si nécessaire en répondant à leurs besoins spécifiques.

D'une manière similaire, le Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique (CAHPAH-PPL) travaille actuellement conjointement avec la Commission de Venise à la préparation d'une déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise. Ce document alignerait le code sur les principes garantis par l'article 29 de la CRPD.

Comme indiqué ci-dessus, le droit international et européen dans le domaine des droits de vote des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales évolue rapidement vers une participation pleine et entière et égale. L'évolution des principes internationaux a eu et aura un impact au niveau national. La section qui suit décrit les conclusions de la FRA relatives à la manière dont les systèmes juridiques des 27 États membres de l'UE garantissent le droit à la participation politique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales. Se concentrant sur le cadre juridique, cette section ne traite pas des mesures pratiques qui ne sont pas prescrites par la loi. Tout en reconnaissant l'importance de telles mesures pour la jouissance totale du droit de vote, leur analyse sort du cadre du présent rapport.



# 2

## L'éventail de la participation politique



Cette section analyse les résultats des études nationales de la FRA des 27 États membres de l'Union européenne concernant les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes handicapées mentales. Les pratiques nationales dans ce domaine sont très diverses. Nous pouvons néanmoins détecter trois approches. L'éventail des approches va de (1) l'exclusion totale en passant par (2) l'examen au cas par cas jusqu'à (3) la participation pleine et entière. Les paragraphes suivants regroupent les pays en fonction de ces trois approches. Cependant, plusieurs pays appliquent des solutions spécifiques adaptées aux deux groupes distincts étudiés dans le présent rapport. C'est pour cette raison que la situation dans un pays donné peut être décrite selon des approches différentes et c'est ainsi qu'un pays peut être présent sur une ou deux cartes (voir Cartes 1 et 2).

### 2.1. Exclusion de la participation politique

Une majorité des États membres de l'Union européenne associe le droit à la participation politique à la capacité juridique de la personne. Ces États membres ont dans leurs systèmes juridiques une disposition d'exclusion automatique ou quasi-automatique. Ils refusent le droit à la participation politique à toutes les personnes soumises à une mesure de protection telle qu'une tutelle partielle ou totale, sans tenir compte de leur niveau effectif et/ou individuel d'aptitude fonctionnelle ni du fait qu'elles souffrent de troubles mentaux ou sont atteintes d'un handicap mental. Ces pays sont illustrés sur la Carte 1 ci-dessous. Des informations additionnelles sur les normes juridiques spécifiques sont disponibles à l'Annexe 1, p. 24 ci-après. Les paragraphes suivants contiennent des exemples de cette approche.

Dans les pays appliquant l'exclusion automatique, celle-ci est prescrite dans la Constitution ou énoncée dans la législation électorale.

À titre d'exemple, il est possible de citer le cas de la **Bulgarie** où l'exclusion de la participation politique est déclenchée par la privation de la capacité juridique. L'article 42, paragraphe 1, de la Constitution bulgare stipule que: « Tout citoyen de plus de 18 ans, à l'exception de ceux placés sous interdiction judiciaire (...), est libre d'élire les autorités nationales et locales et de participer à des référendums ».<sup>32</sup> Les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes handicapées mentales qui sont considérées incapables de s'occuper de leurs affaires et qui, pour cette raison, sont placées sous tutelle (« par l'intermédiaire d'une interdiction judiciaire ») sont dès lors privées de leur capacité juridique. En d'autres termes, les droits politiques sont refusés à toutes les personnes sous tutelle totale ou partielle, sans tenir compte de leur niveau individuel effectif d'aptitude fonctionnelle.<sup>33</sup> En outre, la loi sur les partis politiques stipule que les partis politiques ne peuvent être établis que par des citoyens bulgares qui ont le droit de vote.<sup>34</sup> En conséquence, l'exclusion du droit de vote des personnes sous tutelle conduit également à une interdiction de toutes les autres activités politiques.

La Constitution **hongroise** prévoit une exception explicite au droit de vote universel – seules les personnes disposant d'une capacité juridique totale

<sup>32</sup> Traduction non officielle en anglais; voir Commission de Venise, base de données CODICES, disponible à l'adresse: [www.codices.coe.int](http://www.codices.coe.int).

<sup>33</sup> Voir l'article 93, paragraphe 2, l'article 94 de la Constitution de la République de Bulgarie. En vertu du fait qu'une personne sous tutelle n'est pas éligible à l'Assemblée Nationale, une personne sous tutelle est, de manière similaire, disqualifiée de la Présidence et de la Vice-présidence.

<sup>34</sup> Voir l'article 4 de la loi sur les Partis politiques.

Carte 1: Exclusion du droit à la participation politique dans l'Union européenne



Remarque: Un pays peut être représenté sur plusieurs cartes, puisque les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes handicapées mentales peuvent être traitées distinctement.

Source : FRA, 2010

peuvent l'exercer.<sup>35</sup> Les personnes placées sous tutelle partielle ou totale, même dans un domaine sans rapport (tels que les droits parentaux ou le consentement à un traitement médical) sont exclues de la participation politique.

Des dispositions constitutionnelles similaires se retrouvent dans plusieurs pays: le **Danemark**, l'**Estonie**, la **Grèce**, la **Lituanie**, le **Luxembourg**, **Malte**,

la **République tchèque** ou encore, entre autres, la **Pologne** et le **Portugal**.

Dans certains autres pays, des lois spécifiques peuvent avoir pour effet d'exclure certaines catégories de personnes du processus électoral. La loi électorale fédérale allemande est un exemple de cette approche. Les personnes pour lesquelles un gardien destiné à gérer toutes leurs affaires est nommé, souvent sur

<sup>35</sup> Voir l'article 70 (5) de la Constitution de Hongrie.

une période indéfinie, sont automatiquement privées de leur droit de vote.<sup>36</sup>

Le cadre législatif de la **Lituanie** adopte une approche similaire: l'ensemble de la législation électorale pertinente pour les élections présidentielles, parlementaires, municipales ou au Parlement européen proscrit le vote par des personnes qui ont été déclarées incapables par une ordonnance du tribunal.

Des dispositions similaires sont prescrites par la loi dans d'autres pays, notamment: la **Belgique**, la **République tchèque**, le **Danemark**, la **Lettonie**, le **Portugal**, la **Roumanie** et la **Slovaquie**.

La section ci-après examine des situations dans lesquelles la participation des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales est rendue possible mais d'une manière limitée.

## 2.2. Participation politique limitée

Ces États membres (voir Carte 2) ont adopté une variété de pratiques se situant entre les deux extrémités de l'éventail de la participation politique. Dans ces États, une évaluation est faite de l'aptitude effective à voter de la personne. Cette décision individualisée est le déclencheur de notre classification dans la mesure où, dans certains cas, ces pays ont adopté soit une politique d'exclusion couplée à une évaluation individuelle (par exemple **l'Estonie** et **Malte**) ou une politique de participation totale complétée par une décision spécifique concernant la capacité de voter (**Espagne** et **France**). De plus, parmi ces pays, une distinction peut être faite entre ceux dans lesquels la situation individuelle est évaluée par un médecin et ceux dans lesquels l'évaluation est faite par un juge.

Dans le cas de **Chypre**, il apparaît que les procédures de privation du droit électoral prévues par la loi ne sont plus appliquées dans la pratique. En conséquence, les personnes handicapées mentales et les personnes souffrant de troubles mentaux qui pourraient, selon la loi, être rayées des listes électorales ne le sont pas.<sup>37</sup> Néanmoins, dans le cas d'une personne placée dans une institution psychiatrique, il est de la responsabilité du psychiatre traitant de décider si un patient est capable d'exercer son droit de vote. Un patient recouvrira ses droits politiques après sa sortie de l'institution. Un débat est actuellement en cours

pour décider si, en cas de placement involontaire, les patients pourraient néanmoins conserver certains de ces droits.<sup>38</sup>

Comme indiqué dans la section précédente, la constitution de **Malte** refuse tout droit de vote aux personnes « interdites ou frappées d'incapacité pour une infirmité mentale quelconque par une cour à Malte ou (...) autrement déterminé à Malte comme ne jouissant pas de toutes leurs facultés mentales ».<sup>39</sup> Une commission médicale, composée de médecins, est mise en place afin de statuer sur tout conflit lié à l'exclusion de personnes « souffrant d'infirmité mentale » ou de personnes « ne jouissant pas de toutes leurs facultés mentales » comme prévu dans la Constitution.<sup>40</sup> Sauf si un tribunal compétent prend une décision concernant l'incapacité d'un individu, la décision de la commission médicale sera nécessaire pour refuser d'inscrire une personne en tant qu'électeur.<sup>41</sup>

En **Estonie**, comme indiqué dans la section précédente, la Constitution prévoit une exclusion du droit de vote pour les personnes privées de leur capacité juridique. Toutefois, selon le code de procédure civile, une personne dont la capacité juridique ne serait que partiellement limitée par un tribunal pourra néanmoins conserver son droit de vote.<sup>42</sup>

La France et l'Espagne possèdent des lois similaires. En 2007, le Parlement **français** a modifié le code électoral: au moment de la décision du maintien ou du renouvellement d'une mesure de protection, le juge décidera de maintenir ou non le droit de vote de la personne.<sup>43</sup> De même en **Espagne**, la restriction expresse du droit de vote doit être décidée par un juge selon la loi sur le système électoral général.<sup>44</sup>

La situation en **République tchèque** semble évoluer dans une direction similaire. Bien qu'en principe le droit de vote soit étroitement lié à la capacité juridique d'une personne,<sup>45</sup> dans les faits, les personnes invalides/ frappées d'incapacité ne peuvent jouir ni d'un droit de vote actif, ni d'un droit de vote passif. En 2009,

38 Voir le site web du Comité de supervision pour la protection des droits des malades mentaux (ou Commission de la Santé mentale de Chypre) à l'adresse: <http://mentalhealthcommission.org.cy/en/law/> (21.09.2010).

39 Constitution de Malte, article 58(a); [http://docs.justice.gov.mt/lom/legislation/english/leg/vol\\_1/chapto.pdf](http://docs.justice.gov.mt/lom/legislation/english/leg/vol_1/chapto.pdf) (03.06.2010).

40 Chapitre 354 des lois de Malte, loi sur les élections générales, Section 14(1); [http://docs.justice.gov.mt/lom/legislation/english/leg/vol\\_9/chapt354.pdf](http://docs.justice.gov.mt/lom/legislation/english/leg/vol_9/chapt354.pdf) (03.06.2010).

41 Voir l'article 27 (1) de la loi sur les élections générales.

42 Voir l'article 526 (5) du code de procédure civile: [www.legaltext.ee/text/en/x90041.htm](http://www.legaltext.ee/text/en/x90041.htm) (03.06.2010).

43 Article L5 du code électoral français: <http://www.legifrance.gouv.fr/home.jsp> (03.06.2010).

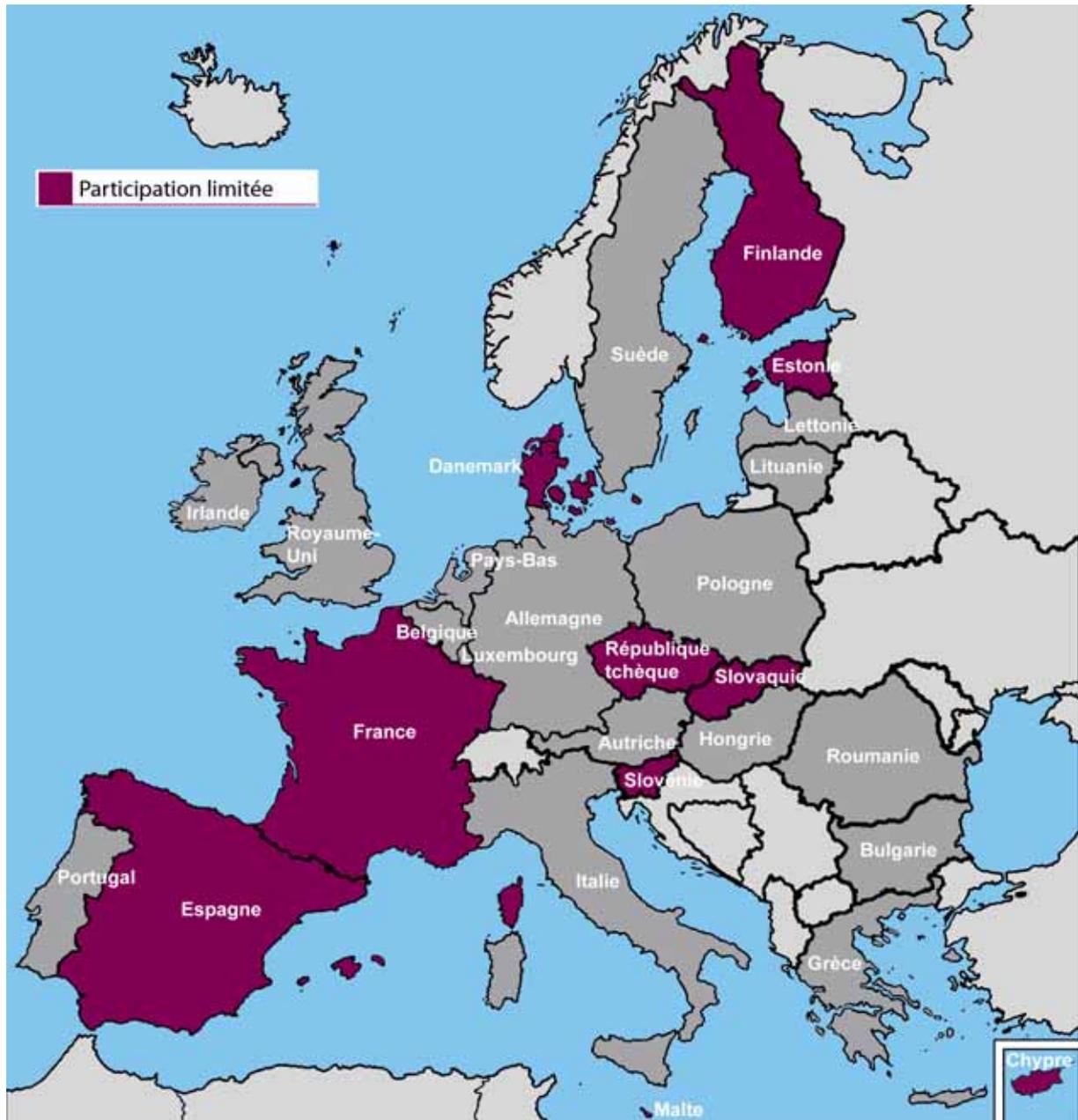
44 Voir l'article 3.1. b) de la loi sur le système électoral général, Journal officiel de l'État n° 147 du 20 juin 1985.

45 Acte n° 247/1995 Coll., loi électorale, Section 2.

36 Voir l'article 13 (2) de la loi électorale fédérale.

37 Voir l'étude juridique thématique FRALEX sur Chypre.

Carte 2: Participation politique limitée dans l'Union européenne



Remarque: Un pays peut être représenté sur plusieurs cartes, puisque les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes handicapées mentales peuvent être traitées distinctement.

Source : FRA, 2010

la Cour constitutionnelle a statué qu'uniquement en cas d'incapacité juridique totale une personne devait être privée de son droit de vote.<sup>46</sup> Si la capacité d'une personne n'est que limitée, toutes les circonstances du cas doivent être étudiées afin de déterminer si elle peut jouir du droit de vote et d'autres droits politiques. Dans le cas présent, la Cour a décidé qu'un léger « retard mental » (pour reprendre ses termes) ne devait pas priver cette personne en particulier

de son droit de vote. Dans un arrêt de 2010, la Cour constitutionnelle a statué que, même dans des procès visant à une privation de la capacité juridique, les tribunaux devaient effectuer une évaluation personnelle afin de juger si une personne qui est sur le point de perdre sa capacité juridique pouvait participer au processus électoral. Dans ce cas, la capacité juridique de la personne ne devait être que limitée et il ne fallait pas l'en priver totalement.<sup>47</sup>

46 Arrêt de la Cour constitutionnelle tchèque I.ÚS 557/09 du 18 août 2009.

47 Voir la Cour constitutionnelle tchèque, décision n° IV. US 3102/08 du 21 juillet 2010 dans l'affaire Soldán Jiří. Une autre affaire est en

La situation en **Slovénie** est quelque peu particulière. La législation nationale interdisait aux personnes privées de leur capacité juridique de participer au processus électoral. Toutefois, en 2003, la Cour constitutionnelle de Slovénie a considéré les dispositions en question anticonstitutionnelles. D'après la Cour, la capacité de voter ne doit pas être assimilée à la capacité juridique.<sup>48</sup> Le Parlement a modifié la législation en 2006. Selon la loi modifiée, pour restreindre le droit de vote d'une personne, un tribunal doit 1) décider de la prolongation des droits parentaux qui, en Slovénie, sont une forme spécifique de tutelle, et 2) confirmer que la personne est incapable de comprendre le sens, le but et les effets des élections.<sup>49</sup>

La dernière section de cette analyse comparative décrit la situation dans les pays qui ont levé toutes les restrictions à la participation politique des personnes atteintes de déficiences intellectuelles et des personnes souffrant de troubles mentaux.

## 2.3. Participation politique pleine et entière

Une minorité de pays a levé toutes les restrictions relatives à la participation politique; ce faisant, ces pays ont décidé d'accorder aux personnes souffrant de troubles mentaux et aux personnes atteintes de déficiences intellectuelles une participation totale au processus électoral (voir Carte 3).

Dans plusieurs pays, le droit à une participation totale est intégré aux constitutions nationales. C'est précisément le cas en **Autriche, Finlande, Pays-Bas, Espagne et Suède**.

L'**Autriche** est l'un des États membres dans lesquels les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes handicapées mentales sont autorisées à voter et sont éligibles comme tous les autres citoyens. Selon l'article 26, paragraphe 5, de la Constitution autrichienne, une personne ne peut être privée de son droit de vote et d'éligibilité qu'en cas de condamnation criminelle, point qui est spécifié en outre au paragraphe 22 de la loi relative aux élections au Parlement.<sup>50</sup>

**Les Pays-Bas** ont également opté pour une politique de non-exclusion. Le texte constitutionnel de 1983 dispose que les personnes qui, du fait de leurs troubles mentaux ou de leurs handicap mental, ont été placées sous soins en milieu surveillé ne pouvaient pas exercer leur droit de vote (article 54, paragraphe 2, de la Constitution). En 2003, la Section administrative du Conseil d'État a statué que cette disposition d'exclusion générale violait le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.<sup>51</sup> Suite à cette décision et sur l'avis du Conseil électoral, en 2008, la Constitution a été modifiée et la disposition a été abrogée. En conséquence de cette révision constitutionnelle, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes handicapées mentales peuvent maintenant jouir du droit de vote. Cette modification est appliquée depuis les élections du Parlement européen du 4 juin 2009.

En **Italie**, la loi électorale a été utilisée pour priver de leur droit de vote les personnes placées dans des hôpitaux psychiatriques et les personnes soumises à des limitations de leur capacité juridique.<sup>52</sup> Toutefois, ces règles ont été abrogées par la loi dite 'loi Basaglia'.<sup>53</sup> Depuis lors, aucune limitation ne s'applique au droit de vote des personnes handicapées mentales et des personnes souffrant de troubles mentaux.

Au **Royaume-Uni**, la loi sur l'administration électorale de 2006 a aboli la règle du common law selon laquelle une personne perd sa capacité juridique de voter du fait de troubles mentaux.<sup>54</sup>

instance devant la Cour constitutionnelle concernant un problème similaire: Hlaváč Tomáš (Affaire n° IV. US 3073/08). Voir en général l'*amicus curiae* coordonné par le Centre de défense des droits des personnes handicapées mentales (MDAC), disponible à l'adresse : [www.mdac.info/Czech-Republic](http://www.mdac.info/Czech-Republic) (21.09.2010).

48 Voir le journal officiel de la République slovaque, n° 73/29 juillet 2003, p. 11212-11216, cité dans l'*amicus curiae* coordonné par le MDAC, p. 19.

49 Voir l'article 7(2) de la loi électorale de l'Assemblée nationale de 1992, telle que modifiée en 2006.

50 Journal Officiel 471/1992 telle que modifiée par Journal Officiel II 147/2008 (29.12.2008).

51 Voir la décision du Conseil d'État du 29 octobre 2005, L/JN AM5435.

52 Voir l'article 2 (1) et l'article 3 du décret présidentiel n. 223/1967 (20.03.1967).

53 Voir l'article 11 de la loi n° 180/1978 du 13 mai 1978.

54 Loi sur l'administration électorale de 2006 Chapitre 22, section 73.

Carte 3: Participation politique pleine et entière dans l'Union européenne



Remarque : Un pays peut être représenté sur plusieurs cartes, puisque les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes handicapées mentales peuvent être traitées distinctement.

Source : FRA, 2010



# 3

## La voie à suivre



Les développements décrits ci-dessus ont débuté par le rappel des normes européennes et internationales favorisant la participation totale au processus électoral des personnes handicapées mentales et des personnes souffrant de troubles mentaux. L'analyse de droit comparé a ensuite mis en lumière les différentes approches adoptées dans les États membres de l'Union européenne. Dans la majorité d'entre eux, les personnes ayant perdu leur capacité juridique sont automatiquement privées de leur droit à la participation politique. La Cour européenne des droits de l'homme a toutefois clairement déclaré qu'une telle privation automatique contrevient à la Convention européenne des droits de l'homme. La pratique dans d'autres pays consiste à organiser une évaluation individualisée de l'aptitude effective à voter des personnes en question. Enfin, un troisième groupe de pays est passé à une participation pleine et entière des personnes handicapées au processus électoral. Dans ce contexte, quelle est la voie à suivre?

Les principes directeurs doivent être tirés clairement de l'article 29 CRPD. Ce point a été récemment réaffirmé dans la Résolution 1642 (2009) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur *l'Accès aux droits des personnes handicapées, et pleine et active participation de celles-ci dans la société*.<sup>55</sup> Les parlementaires ont recommandé aux États membres du Conseil de l'Europe de prendre les mesures nécessaires « pour que, en conformité avec la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et son protocole facultatif, les personnes mises sous tutelle ne se voient pas privées de leurs droits fondamentaux (y compris leur droit d'accéder à la propriété, d'avoir un emploi, une vie de famille, de se marier, de voter, de créer ou rejoindre une association, de faire appel à la justice

et de rédiger un testament) et que, lorsqu'elles ont besoin d'une aide extérieure pour exercer ces droits, une assistance adéquate leur soit accordée sans se substituer à leur volonté ».

En fait, dans son Commentaire général de l'article 25 PIDCP de 1996, le Comité des droits de l'homme avait déjà, avec une certaine prudence, suggéré cette approche. Il a fait remarquer que « des mesures positives devraient être prises pour surmonter les difficultés spécifiques, telles que l'analphabétisme, les obstacles linguistiques (...) qui empêchent les détenteurs du droit de vote de se prévaloir effectivement de droits. Des informations et tous les documents requis devraient être disponibles dans les langues des minorités. Des moyens spécifiques, par exemple un système de photographies ou de symboles, devraient être adoptés afin que les électeurs analphabètes soient suffisamment informés pour faire leur choix. »<sup>56</sup> Le même argument pourrait être utilisé pour les personnes handicapées.

Il semblerait que la restriction des droits de vote des personnes handicapées devrait être uniquement autorisée dans des circonstances où aucune mesure qui pourrait répondre à leurs besoins spécifiques ne pourrait être prise afin de leur permettre de prendre part à des élections. Les mesures qui pourraient être prises incluent: fournir des explications claires tout au long du processus électoral, utiliser un langage et des phrases simples accompagnées d'illustrations, s'assurer qu'un financement soit disponible afin de fournir des informations accessibles tout au long du processus électoral, permettre aux personnes handicapées de désigner une personne de leur choix qui leur servira d'assistant personnel pendant toute la procédure de vote (comme suggéré en particulier dans l'article 29 (i, a) CRPD), encourager chaque parti

<sup>55</sup> Adopté le 26 janvier 2009.

<sup>56</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 25, doc. UN CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (27 août 1996), paragraphe 12.

politique à décrire son programme dans une langue mise en forme de manière similaire et facile à lire, organiser des sessions d'information sur le processus électoral dans des institutions spécialisées, former des personnes en charge de superviser les élections au niveau local afin de garantir qu'elles puissent fournir des explications appropriées sur la procédure à des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales, s'assurer que des mesures d'accessibilité soient mises en œuvre pour tout développement technologique futur, tel que le vote électronique.

Le Plan d'action 2006-2015 du Conseil de l'Europe pour les personnes handicapées dans sa Ligne d'action n° 1 sur la participation à la vie politique et publique contient quatre objectifs spécifiques que les États membres devraient atteindre à l'aide de huit actions spécifiques qu'ils devraient réaliser.<sup>57</sup>

Ces adaptations aux besoins particuliers des personnes handicapées s'effectuent dans un certain nombre de pays. Par exemple, au **Danemark**, les personnes souffrant de troubles mentaux ou handicapées mentales qui sont autorisées à voter peuvent bénéficier d'une assistance pour ce faire. La loi sur les élections au Parlement, la loi sur les élections des membres danois au Parlement européen et la loi sur les élections municipales et régionales ont toutes été récemment modifiées afin que les personnes handicapées aient le droit de désigner une personne de leur choix pour les aider à voter.<sup>58</sup> Il s'ensuit que dans chacune des trois législations, une disposition a été introduite selon laquelle deux assesseurs sont désignés pour aider la personne handicapée à voter. L'électeur peut également choisir de recevoir l'assistance d'une personne de son choix sous la supervision des agents électoraux.<sup>59</sup> Au **Royaume-Uni**, la Loi sur la représentation du peuple de 2000<sup>60</sup> accorde à tous les électeurs souffrant de cécité, d'incapacité physique ou d'incapacité à lire (ce qui englobe un certain nombre de personnes handicapées mentales) le droit de voter avec l'assistance d'un accompagnateur.<sup>61</sup> La Loi sur l'administration électorale de 2006 contient des dispositions<sup>62</sup> exigeant que les autorités locales

revoient l'accès aux bureaux de vote pour toutes les personnes, y compris les personnes handicapées. Dans ce contexte, des guides faciles à lire ont été élaborés afin d'informer les personnes handicapées mentales sur la manière de voter.<sup>63</sup> Pour les dernières élections générales de 2010, les principaux partis politiques ont fourni leurs manifestes dans un langage facile à lire.<sup>64</sup>

Le Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique (CAHPAH-PPL) prépare actuellement un rapport qui fait le point sur des mécanismes consultatifs et participatifs visant à améliorer la participation de personnes handicapées à la vie publique et politique dans les États Membres du Conseil de l'Europe. Ce rapport contiendra des exemples de bonnes pratiques et d'expériences innovantes. En s'appuyant sur ces travaux, le CAHPAH-PPL élaborera des recommandations pour les États Membres visant à promouvoir activement la participation à la vie politique des personnes handicapées.

En conclusion, ce bref rapport suggère que certains États parties auront besoin de modifier leur législation sur ce point afin de répondre aux normes de la CRPD. Ces changements devront prendre en compte les besoins spécifiques des personnes handicapées. L'implication de ces personnes ou de leurs organisations représentatives dans la conception et la mise en œuvre d'une nouvelle législation et de mesures accompagnatrices serait non seulement dans l'esprit de la CRPD mais également essentielle pour trouver des solutions pratiques et efficaces. À cette fin, la deuxième composante de l'étude de la FRA sur les droits fondamentaux des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes atteintes de déficiences intellectuelles englobe l'engagement de ces personnes dans le recueil de données dans huit États membres de l'UE afin de mieux comprendre leur jouissance et les limitations de leurs droits dans la pratique.

En plus du rapport actuel, la FRA prévoit de publier des courts rapports de droit comparé suivants, dans le cadre de son projet relatif aux droits fondamentaux des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales:

- Placement involontaire et traitement involontaire
- Capacité juridique

57 Voir la Recommandation Rec(2006)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société: améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe 2006-2015, adoptée le 5 avril 2006.

58 Voir la loi n° 144 du 24 février 2009 sur les élections municipales et régionales, la loi n° 145 du 24 février 2009 sur les élections au Parlement et la loi n° 143 du 24 février 2009 sur les élections des membres danois au Parlement européen.

59 Voir la Section 49 de la loi sur les élections au Parlement.

60 Voir la loi sur la représentation du peuple de 2000 c.2.

61 Loi sur la représentation du peuple de 2000 c.2, s13.

62 Loi sur l'administration électorale de 2006 c.22, s18 [www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2006/ukpga\\_20060022\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2006/ukpga_20060022_en_1) (03.06.2010).

63 Voir [www.dopolitics.org.uk](http://www.dopolitics.org.uk).

64 Voir, par exemple: [www.labour.org.uk/manifesto/accessible](http://www.labour.org.uk/manifesto/accessible) ou [www.conservatives.com/Policy/Manifesto.aspx](http://www.conservatives.com/Policy/Manifesto.aspx).

## Annexe

Pays	Exclusion	Participation limitée	Participation pleine et entière
ALLEMAGNE	Article 13 de la loi électorale fédérale		
AUTRICHE			Article 26 de la Constitution autrichienne
BELGIQUE	Article 7 1° du code électoral		
BULGARIE	Article 42, paragraphe 1, de la Constitution bulgare		
CHYPRE			Article 31 de la Constitution de la République de Chypre
DANEMARK	Section 29 (1) de la loi constitutionnelle du Danemark	Section 49 (1) et (4) de loi sur les élections parlementaires	
ESPAGNE		Article 3. 1. b)-c) de la loi sur le régime des élections générales	Art. 23 de la Constitution de l'Espagne
ESTONIE	Article 57 de la Constitution de la République d'Estonie Article 5, paragraphe 3, de loi électorale du Conseil gouvernemental local	Article 526, paragraphe 5, du code de procédure civile	
FINLANDE		Section 27 de la Constitution de la Finlande	Section 14 de la Constitution Section 2 de la loi électorale
FRANCE		Article L5 du code électoral	Article L3211-3 6) du code de la Santé publique
GRÈCE	Article 51, paragraphe 3, de la Constitution de la Grèce Article 5 du décret présidentiel 96/2007		
HONGRIE	Article 70, paragraphe 5, de la Constitution de la république de Hongrie		
IRLANDE	Loi sur la réglementation des aliénés (Irlande) de 1871 et Ordre 67 des Règles des Cours supérieures de 1986		Article 7, paragraphe 1, de la loi électorale de l'Irlande de 1992
ITALIE			Article 11 de la loi 180/1978
LETTONIE	Article 2, paragraphe 3, de la loi électorale Saeima		
LITUANIE	Article 34, paragraphe 3, de la Constitution de la République de Lituanie		

Pays	Exclusion	Participation limitée	Participation pleine et entière
LUXEMBOURG	Article 53, paragraphe 1, point 3, de la Constitution du Grand-duché du Luxembourg Article 6 -3° de la loi électorale de 2003		
MALTE	Article 58 (a) de la Constitution de Malte	Section 13 (9) et Section 27 (3) de la loi sur les élections générales	
PAYS-BAS			Article 54 -2 de la Constitution des Pays-Bas
POLOGNE	Article 62-2 de la Constitution de la Pologne		
PORTUGAL	Article 49, paragraphe 1, de la Constitution de la République du Portugal Article 2 de la loi sur les élections parlementaires		
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	Article 2 de la loi sur les élections au Parlement de la République tchèque 247/1995 Article 10 du code civil Article 855 du code civil	Article 10 du code civil Article 855 du code civil	
ROUMANIE	Article 36 -2 de la Constitution de la Roumanie		
SLOVAQUIE	Section 2 (2) c) de la loi du Conseil national Section 2-3 de la loi de la République de Slovaquie sur les élections au Parlement européen de 2003		
SLOVÉNIE		Article 7 de la loi sur les élections à l'Assemblée nationale de 2006	
SUÈDE			Chapitre 1 Article 1 de la Constitution de la Suède – L'instrument du gouvernement Chapitre 3 Article 2 de la Constitution de la Suède – L'instrument du gouvernement
ROYAUME-UNI			C2 section 13-39 de la loi sur l'administration électorale de 2006 C22 section 73 de la loi sur l'administration électorale de 2006



Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

## Le droit à la participation politique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales

2011 — 24 p. — 21 x 29.7 cm

ISBN 978-92-9192-657-2

doi:10.2811/92832

De nombreuses informations sur l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sont disponibles sur le site internet de la FRA ([fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)).

### Comment vous procurer les publications de l'Union Européenne?

#### **Publications gratuites:**

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.  
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu> ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

#### **Publications payantes:**

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

#### **Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du Journal officiel de l'Union européenne, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):**

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).

## HELPING TO MAKE FUNDAMENTAL RIGHTS A REALITY FOR EVERYONE IN THE EUROPEAN UNION

Le présent rapport contient les premiers résultats d'une étude juridique effectuée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) dans le cadre de son projet concernant les droits fondamentaux des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales. Le droit à la participation politique étant l'un des droits fondamentaux des citoyens de l'UE, la FRA a décidé de publier ses résultats dans ce domaine. Le rapport débute par un rappel des normes européennes et internationales favorisant une participation pleine et entière au processus électoral des personnes handicapées mentales et des personnes souffrant de troubles mentaux. L'analyse comparative de différentes lois met ensuite en lumière les différentes approches adoptées dans les États membres de l'UE. Dans une majorité d'entre eux, les personnes ayant perdu leur capacité juridique sont automatiquement privées de leur droit à la participation politique. Cependant, la Cour européenne des droits de l'homme a clairement conclu qu'une telle privation automatique contrevient à la Convention européenne des droits de l'homme ratifiée par tous les États membres de l'UE. La pratique dans d'autres États membres consiste à organiser une évaluation individuelle de l'aptitude réelle à voter des personnes en question. Enfin, un troisième groupe d'États membres s'est tourné vers une participation pleine et entière au processus électoral des personnes handicapées. Le présent rapport suggère des voies à suivre afin de garantir que les normes dans ce domaine soient appliquées dans la pratique.



Office des publications

**FRA - AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE**  
Schwarzenbergplatz 11 - 1040 Vienne - Autriche  
Tél. +43 (1) 580 30 - 60 - Fax: +43 (1) 580 30 - 693  
fra.europa.eu - info@fra.europa.eu

ISBN 978-92-9192-657-2



9 789291 926572