



Strasbourg, le 1^{er} juin 2011

Etude n°584 / 2010

CDL(2011)043*

Or. angl./fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

NOTE D'INFORMATION
CONCERNANT LA DECLARATION INTERPRETATIVE
DU CODE DE BONNE CONDUITE EN MATIERE ELECTORALE
RELATIVE A LA PARTICIPATION
DES PERSONNES HANDICAPEES AUX ELECTIONS

**Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décide autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

Le présent document ne sera pas distribué lors de la réunion. Veuillez apporter cet exemplaire, merci.

Historique

- 26-28 mai 2010 : le Comité d'experts sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique (« le CAHPAH-PPL », qui est un comité d'experts intergouvernementaux du Conseil de l'Europe) adopte à sa 3^e réunion une déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale ([CDL-AD\(2002\)023rev](#)) sur la participation des personnes handicapées aux élections (CAHPAH-PPL(2010)9rev2), qui est soumise au Conseil des élections démocratiques et à la Commission de Venise pour adoption.
- 21 octobre 2010 : la Commission de Venise adopte la déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale relative à la participation des personnes handicapées aux élections ([CDL-AD\(2010\)036](#) ; « la déclaration interprétative ») sur la base du texte soumis par le CAHPAH-PPL, avec deux amendements.
- 15 décembre 2010 : le CAHPAH-PPL adopte un avis sur la limitation du droit de vote dans le cas de « handicap mental avéré » critiquant l'un des deux amendements apportés à la déclaration interprétative adoptée par la Commission de Venise, soulignant que cet amendement n'est « pas en ligne avec l'esprit et en particulier les dispositions de l'article 12 – *Reconnaissance égale devant la loi* – et l'article 29 – *Participation à la vie publique et politique* – de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. »
- 24 mars 2011 : le Conseil des élections démocratiques discute plus avant de la déclaration interprétative et demande au secrétariat de préparer une proposition alternative de texte concernant le paragraphe litigieux afin de prendre en considération cette proposition à sa prochaine réunion (16 juin 2011).
- 6 avril 2011 : à la demande du Conseil des élections démocratiques, le Secrétaire de la Commission de Venise écrit au secrétariat du CAHPAH-PPL et fait une proposition alternative de rédaction du paragraphe 2 de la déclaration interprétative (voir ci-après) avec l'explication suivante :

« La déclaration interprétative [telle que proposée en avril 2011] est en conformité avec les instruments internationaux pertinents et la jurisprudence. En particulier, la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, dans son article 29, ne prescrit pas un droit absolu.

La décision de la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'affaire *Kiss c. Hongrie*¹ appelle à des décisions individuelles sur la question de la privation du droit de vote sur la base d'un handicap mental et n'exclue ainsi pas une telle privation.

Le principe clef du suffrage universel, faisant partie du patrimoine électoral européen², est donc pleinement applicable aux personnes handicapées, sans discrimination. »

- 12-13 mai 2011 : à sa 5^e réunion, le « bureau du CAHPAH [...] a soutenu la proposition de compromis sur le paragraphe en question de la « déclaration interprétative du code de bonne conduite en matière électorale relative à la participation des personnes handicapées aux élections » faite par le délégué belge au CAHPAH-PPL, a encouragé le CAHPAH-PPL à l'approuver, a chargé le secrétariat d'envoyer la version approuvée

¹ Requête n°38832/06, arrêt du 20 mai 2010. Voir en particulier les par. 43-44, avec une référence à l'article 29 de la convention des Nations Unies et du Code de bonne conduite en matière électorale (I. 1.1 d).

² Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), I. 1.1.

au CAHPAH pour adoption par correspondance, et de transmettre la version ainsi adoptée à la Commission de Venise » (voir la proposition belge ci-après).

- Des organisations non gouvernementales ont critiqué la position de la Commission de Venise et considéré la déclaration interprétative comme contraire à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (et ses articles 12 et 29 plus précisément). Elles ont interprété le paragraphe litigieux de la déclaration interprétative comme une discrimination vis-à-vis des droits politiques des personnes handicapées. Pour cette raison et afin de débattre ouvertement sur la question, la Commission de Venise a invité un représentant d'une de ces ONG, le Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales, à participer à la session plénière de la Commission les 17-18 juin 2011.

Pour information, la prochaine réunion (6^e réunion) du CAHPAH-PPL aura lieu à Strasbourg les 22-24 juin 2011.

Pour information également, le Comité des Nations Unies sur le droit des personnes handicapées a publié un appel à candidature pour des contributions écrites sur les mesures pratiques et théoriques pour la mise en œuvre de l'article 12 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, qui devrait être discutée lors de la 6^e session du Comité (à Genève, les 19-23 septembre 2011).

L'évolution du paragraphe pertinent de la déclaration interprétative

Version de la déclaration telle qu'approuvée par le CAHPAH-PPL à sa 3^e réunion, les 26-28 mai 2010 :

« Aucune personne handicapée ne peut être exclue du droit de vote ou empêchée de se présenter à des élections pour des raisons fondées sur son handicap » (document CAHPAH-PPL(2010)9rev2, projet de déclaration interprétative relative à la participation des personnes handicapées aux élections).

Version de la déclaration telle qu'approuvée par le CAHPAH-PPL à sa 4^e réunion, septembre 2010 :

« Aucune personne handicapée ne peut être exclue du droit de vote ou empêchée de se présenter à des élections pour des raisons fondées sur son handicap physique et/ou mental, à moins que la privation de son droit de vote ou de l'éligibilité ne soit prononcée par un tribunal dans une décision individuelle. »

Version telle qu'adoptée par la Commission de Venise le 21 octobre 2010 :

(...)

II. LES PRINCIPES CI-APRES COMPLETENT CEUX QUI SONT ENONCES DANS LE CODE :

1. Le suffrage universel

(...)

2. Aucune personne handicapée ne peut être exclue du droit de vote ou empêchée de se présenter à des élections pour des raisons fondées sur son handicap physique et/ou mental, à moins que la privation de son droit de vote ou de l'éligibilité ne soit prononcée par un tribunal dans une décision individuelle fondée sur un handicap mental établi.

(...)

Proposition du CAHPAH-PPL, novembre 2010 :

Qui amende la version d'octobre 2010. Supprimer au moins la fin de la phrase « (...) fondée sur un handicap mental établi »

Version telle que suggérée par la Commission de Venise au CAHPAH-PPL le 6 avril 2011 et telle que soumise à la session de juin de la Commission de Venise :

(...)

II. LES PRINCIPES CI-APRES COMPLETENT CEUX QUI SONT ENONCES DANS LE CODE :

1. Le suffrage universel

(...)

2. Le suffrage universel est un principe fondamental du Patrimoine électoral européen. Les personnes handicapées ne peuvent être discriminées à cet égard. Cependant, un tribunal, dans une décision individuelle, peut considérer que l'absence de discernement d'une personne [handicapée] l'empêche d'exercer son droit de vote ou d'être éligible.

(...)

Proposition faite par le délégué belge du CAHPAH-PPL et soutenue par le bureau du CAHPAH, 12-13 mai 2011 :

« Le suffrage universel est un principe fondamental du Patrimoine électoral européen. Une personne ne peut être exclue de l'exercice de son droit de vote ou de se présenter à des élections que sur la base d'une décision individuelle rendue par un tribunal indépendant et impartial, dans le cadre de la législation nationale, fondée sur des arguments objectifs et raisonnables et jamais uniquement sur la base d'une situation de handicap. »

Sources

- Nations Unies, [Convention relative aux droits des personnes handicapées](#), 13 décembre 2006 ; dispositions pertinentes :

Article 1 - Objet

... 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.

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.
3. Les États Parties prennent des mesures appropriées pour donner aux personnes handicapées accès à l'accompagnement dont elles peuvent avoir besoin pour exercer leur capacité juridique.
4. Les États Parties font en sorte que les mesures relatives à l'exercice de la capacité juridique soient assorties de garanties appropriées et effectives pour prévenir les abus, conformément au droit international des droits de l'homme. Ces garanties doivent garantir que les mesures relatives à l'exercice de la capacité juridique respectent les droits, la volonté et les préférences de la personne concernée, soient exemptes de tout conflit d'intérêt et ne donnent lieu à aucun abus d'influence, soient proportionnées et adaptées à la situation de la personne concernée, s'appliquent pendant la période la plus brève possible et soient soumises à un contrôle périodique effectué par un organe compétent, indépendant et impartial ou une instance judiciaire. Ces garanties doivent également être proportionnées au degré auquel les mesures devant faciliter l'exercice de la capacité juridique affectent les droits et intérêts de la personne concernée. ...

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. A 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 ;
- b. A 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 :
 - i. 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 ;
 - ii. De la constitution d'organisations de personnes handicapées pour les représenter aux niveaux international, national, régional et local et de l'adhésion à ces organisations.

- [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) (19 décembre 1966) ;

Article 2 :

« 1. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, 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.

2. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur.

3. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à :

- a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ;
- b) Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'Etat, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel ;
- c) Garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié. »

Article 25 :

« 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 ;
- c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. »
- Nations Unies, Comité des Droits de l'Homme, [Observation générale n°25](#) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Extrait :
« 4. Toutes les conditions s'appliquant à l'exercice des droits protégés par l'article 25 devraient être fondées sur des critères objectifs et raisonnables. Ainsi, il peut être raisonnable d'exiger un âge minimum plus élevé pour être éligible ou nommé à des postes particuliers dans la fonction publique que pour exercer le droit de vote, dont tout citoyen adulte devrait jouir. L'exercice de ces droits par les citoyens ne peut être suspendu ou supprimé que pour des motifs consacrés par la loi, et qui soient raisonnables et objectifs. Ainsi, 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. » (Traduction non officielle.)
 - [Cour européenne des droits de l'Homme](#), [Affaire Alajos Kiss c. Hongrie](#), arrêt, requête n°38832/06, 20 mai 2010. Extrait :
« 44. Elle juge en outre discutable la pratique consistant à traiter comme un groupe homogène l'ensemble des personnes souffrant de troubles mentaux ou intellectuels. Les éventuelles restrictions ainsi apportées aux droits de ces personnes doivent faire l'objet d'un contrôle strict. Cette approche se retrouve dans d'autres instruments de droit international [...]. La Cour conclut donc que le retrait automatique du droit de vote, en l'absence d'évaluation judiciaire individualisée de la situation des intéressés et sur le seul fondement d'un handicap mental nécessitant un placement sous curatelle, ne peut être considéré comme une mesure de restriction du droit de vote fondée sur des motifs légitimes. »
 - Commission de Venise, [Code de bonne conduite en matière électorale](#) (CDL-AD(2002)023rev), § I.1.1.d :
I. Les principes du patrimoine électoral européen
(...)
1. Le suffrage universel
(...)
1.1. Règle et exceptions
Le suffrage universel implique en principe que tout être humain ait le droit de vote et soit éligible. Toutefois, un certain nombre de conditions peuvent ou doivent être prévues :
(...)
d. exclusion du droit de vote et de l'éligibilité :
(...)
iv. elle doit être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves.
 - Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, [Résolution 1642 \(2009\)](#) sur l'accès aux droits des personnes handicapées et la pleine et active participation de celles-ci dans la société
 - Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation R(99)4, sur les principes concernant la protection juridique des majeurs incapables (adoptée le 23 février 1999), qui indique ce qui suit :

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.”

- Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation Rec(2006)5 aux Etats 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 (adopté le 5 avril 2006), qui indique ce qui suit :
 - 3.1. Ligne d'action n° 1 : Participation à la vie politique et publique
 - 3.1.3. Actions spécifiques à entreprendre par les Etats membres
 - “... iii. veiller à ce qu'aucune personne handicapée ne soit privée de ses droits de voter ou de se présenter aux élections en raison de son handicap ; ...”
- Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec\(2009\)2](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'évaluation, l'audit et le suivi de la participation et des politiques de la participation aux niveaux local et régional.
- Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec\(2009\)8](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur « Parvenir à la pleine participation grâce à la conception universelle ».
- Conseil de l'Europe, CAHPAH-PPL, Historique de l'élaboration de la déclaration interprétative et les changements proposés : voir CAHPAH-PPL-T(2011)1, 9 mai 2011.
- Union européenne, Agence des droits fondamentaux, [Le droit à la participation politique des personnes ayant des problèmes de santé mentale et des personnes avec des handicaps intellectuels, Rapport](#) (source en anglais), octobre 2010.

Dans son rapport, l'Agence compare les différentes solutions adoptées dans leurs législations par les 27 Etats membres de l'UE concernant la capacité juridique et les droits de suffrage : dans la majorité d'entre eux, la perte de la capacité juridique prive automatiquement les personnes de leur droit à la participation politique (droits de suffrage actif et passif) ; d'autres pays prévoient une évaluation individuelle de la capacité de vote des personnes handicapées ; un troisième groupe de quelques pays prévoient le droit de vote pour les personnes handicapées mentales.
- M. Thomas HAMMARBERG, Conseil de l'Europe Commissaire aux droits de l'Homme, [Point de vue du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe](#).