

Le droit de vote des personnes majeures vulnérables: capable ou pas capable?

I. Contexte: la modification de la «check list» par la loi du 28 mars 2023

Le 28 mars 2023¹ a été promulguée une «loi portant diverses modifications en matière électorale».

Cette loi ajoute à l'article 492/1 de l'ancien Code civil un acte personnel que le juge de paix doit nécessairement envisager lorsqu'il prononce une incapacité juridique: l'exercice «des droits politiques visés à l'article 8, § 2, de la Constitution».

Les travaux préparatoires de cette loi révèlent que l'objectif du législateur consistait, d'une part, à attirer l'attention du juge de paix sur la possibilité de prononcer une incapacité relative aux droits politiques, et plus particulièrement au droit de vote, et d'autre part, à éviter les abus qui consistent à extorquer des procurations à des personnes qui ne sont plus/pas en mesure d'exprimer leur volonté.

Le législateur entendait aussi établir une correspondance entre le Code civil et le Code électoral, qui prévoit en son article 7, 1°, que «*Sont frappés de la suspension des droits électoraux et ne peuvent être admis au vote pendant la durée de l'incapacité: 1° Les personnes protégées qui ont été expressément déclarées incapables d'exercer leurs droits politiques en vertu de l'article 492/1 du Code civil (...)*».

Cette modification a suscité une levée de boucliers, notamment de la part d'UNIA² et des associations actives en matière de protection des droits des personnes handicapées. Ainsi des acteurs du monde associatif tels qu'Inclusion³, mais aussi le Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées⁴, ont multiplié les actions envers les responsables politiques et dans les médias, notamment sociaux, pour dénoncer une violation flagrante d'un droit fondamental.

II. Les enjeux

Telle que présentée par le législateur, la modification apportée par la loi du 28 mars 2023 paraît anecdotique, technique, pratique.

Elle pose cependant question en termes de droits fondamentaux (voir *infra*).

Antérieurement à la réforme de 2013, c'était le type de protection qui déterminait si une personne majeure incapable conservait ou non le droit de vote. Ainsi, les interdits et les mineurs prolongés en étaient automatiquement privés alors que le régime de l'administration provisoire ne le permettait pas, puisque celui-ci ne concernait que les actes juridiques relatifs aux biens.

La proposition de loi à l'origine de la réforme de 2013 avait prévu la possibilité pour le juge de paix de déclarer la personne incapable d'exercer son droit de vote⁵. A la faveur d'un

1 Loi du 28 mars 2023 portant diverses modifications en matière électorale, *M.B.*, 14/03/2023, p. 38.992. *Doc. Parl.*, Ch., n° 55-3085.

2 UNIA, «La loi du 28 mars 2023 met en difficulté l'exercice du droit de vote pour les personnes en situation de handicap», <https://www.unia.be/fr/articles/loi-28-mars-2023-vote-handicap>.

3 <https://www.inclusion-asbl.be/actualites/lancement-de-notre-campagne-2024-laissez-moi-voter-chaque-voix-compte-la-mienne-aussi/>.

4 CNSPH, «Avis 2024/01 relatif à la loi du 28 mars 2023 portant diverses modifications en matière électorale», <https://ph.belgium.be/fr/avis/avis-2024-01.html>; «Avis 2024/09 relatif à la loi du 28 mars 2023 portant diverses modifications en matière électorale; article 492/1, § 1, °15 C. civ. et article 7 C. électoral», <https://ph.belgium.be/fr/avis/avis-2024-09.html>.

5 Proposition de loi instaurant un statut de protection global des personnes majeures incapables, *Doc. parl.*, Ch. 2012-2013, n° 53-1009/001, p. 89.

amendement⁶, qui jugeait cette privation contraire aux droits reconnus par la Convention des Nations Unies relative aux Droits des Personnes Handicapées (2006)⁷, et plus particulièrement à son article 29, cet item avait été retiré de la liste de l'article 492/1, de l'ancien Code civil.

Cet amendement, déposé par Madame Déom, était accompagné de deux autres, qui avaient pour objet:

- de supprimer l'article 7, 1° du Code électoral (dont le libellé est repris ci-dessus);
- d'ajouter une exemption de toute sanction en cas de non-respect de l'obligation de voter, au profit de personnes faisant l'objet d'une mesure d'incapacité.

Le premier amendement a été retenu, les deux autres rejetés.

Il en est résulté une demi-mesure en faveur du droit de vote des personnes incapables car si le juge de paix n'était pas tenu de se prononcer sur la capacité de la personne à exercer ses droits politiques, il avait néanmoins la possibilité de le faire, d'autant plus que le Code électoral, en son article 7, 1°, tel que modifié par la même loi du 17 mars 2013, prévoyait la suspension des droits électoraux.

Dans la pratique, dès lors que rien ne les contraignait à se prononcer sur l'exercice du droit de vote, certains juges de paix le faisaient, d'autres pas.

Lorsqu'une personne est déclarée incapable de voter, la décision judiciaire est communiquée à l'administration communale et cette personne est, en vertu de l'article 7, 1° du Code électoral, dispensée du droit de vote. Elle n'est pas convoquée lors des élections.

A l'inverse, si la mesure d'incapacité ne vise pas expressément l'exercice des droits politiques, la personne reçoit une convocation pour aller voter. Si elle le souhaite, elle peut, lors de son vote, solliciter l'assistance d'une personne de son choix⁸ ou du président du bureau de vote (article 143 du Code électoral). Antérieurement à la loi du 28 mars 2023, si cette personne – juridiquement capable – n'était pas en mesure de se rendre aux urnes, ou d'exprimer un vote, en raison notamment de son handicap ou de sa maladie, un certificat médical était généralement remis à la Commune pour justifier son absence dans le bureau de vote le jour des élections⁹.

L'exercice des droits politiques vient d'être réintroduit dans la liste des actes à propos desquels le juge de paix est tenu de se prononcer, et ce sans aucune concertation avec les acteurs concernés (notamment le Conseil National Supérieur des Personnes Handicapées) et sans aucun débat relatif aux droits fondamentaux.

Nous proposons dans les lignes qui suivent d'apprécier cette modification législative à la lumière, précisément, de ces droits fondamentaux.

6 Amendement n° 146, *Doc. parl.*, Ch. 2012-2013, n° 53-1009/004, p. 6.

7 Signée à New York le 13 décembre 2006 et ratifiée par la Belgique en 2009, <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities>.

8 Sous réserve de l'accord du président du bureau de vote, qui, en cas de refus, doit porter lui-même cette assistance.

9 En vertu du Code électoral, la justification de l'absence aux opérations de vote doit être communiquée au juge de paix (art. 207). Dans la pratique, ces certificats étaient souvent envoyés aux communes, à la suite de la réception de la convocation électorale, qui est envoyée par les communes (art. 107). En tout état de cause, l'absence au vote ne figure pas dans les priorités de poursuites... Notons que pour les élections communales et provinciales en Flandre, le vote n'est plus obligatoire.

III. Le droit de vote, un droit fondamental

L'exercice des droits politiques, et plus particulièrement le droit de vote, a très tôt été intégré dans les conventions internationales protectrices des droits humains, que ce soit au niveau du Conseil de l'Europe ou des Nations Unies.

Au niveau du Conseil de l'Europe, le premier protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme impose ainsi aux Etats membres l'obligation d'organiser des élections libres, et par extension, la Cour en a déduit un droit de vote et un droit d'éligibilité¹⁰.

La Convention des Nations Unies sur les Droits des Personnes Handicapées (CDPH) érige également le droit de vote au rang de droit fondamental, en son article 29, libellé comme suit:

«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, et 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; (...)»

La Cour européenne des droits de l'homme et le Comité des Nations Unies des droits des personnes handicapées adoptent cependant une lecture semble-t-il différente de l'étendue de ce droit.

A. La jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme

L'arrêt *Alajos Kiss contre Hongrie*¹¹ est présenté comme un arrêt illustratif de la jurisprudence de la Cour à ce sujet. Le requérant, Monsieur Alajos Kiss dénonçait la privation du droit de vote dont il avait fait l'objet, en conséquence du statut de curatelle sous lequel il avait été placé. Le droit hongrois prévoyait en effet que toute personne faisant l'objet d'une telle mesure de protection était automatiquement privée du droit de vote. Monsieur Alajos Kiss, qui souffrait de troubles bipolaires, estimait cette mesure injustifiée. La Cour lui donne raison: «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»¹². Il résulte de cet arrêt que la Cour condamne l'automatisme entre le statut de personne majeure protégée

10 <https://www.coe.int/fr/web/echr-toolkit/protocole-1>.

11 Cour eur. D.H., 20 mai 2010, Arrêt *Alajos Kiss c. Hongrie*.

12 § 44 de l'arrêt.

et l'incapacité à exercer le droit de vote. Elle semble cependant admettre la possibilité de restreindre le droit de vote des personnes qui, en raison de leur vulnérabilité mentale ou intellectuelle, ne sont pas «à même de mesurer les conséquences de leurs décisions et de faire des choix éclairés et judicieux»¹³.

C'est ce qu'elle a confirmé dans un arrêt *Caamano Valle contre Espagne*¹⁴. Dans cette affaire, une jeune fille avait été déclarée incapable d'exercer son droit de vote, après examen par le juge de ses aptitudes intellectuelles. Sa mère avait pourtant expressément demandé que sa fille puisse conserver ce droit. Tout comme les juridictions espagnoles, la Cour européenne des droits de l'homme a rejeté son recours, considérant que l'Etat disposait d'une marge d'appréciation relativement large pour décider qu'une personne qui n'était pas en mesure de comprendre la portée du droit de vote, pouvait être déclarée incapable de l'exercer, pour autant que cette aptitude ait fait l'objet d'un examen individualisé.

Ainsi, les anciennes dispositions du droit belge, en vertu desquelles un mineur prolongé ou un interdit se voyaient d'office, par l'effet de la loi, privés de leur droit de vote, n'étaient pas admissibles aux yeux de la Cour. A l'inverse, une législation qui prévoit la possibilité d'empêcher une personne de voter, après un examen *in concreto* de ses aptitudes à comprendre la portée de ce droit, ne serait pas sanctionnée par la Cour¹⁵.

Dans l'arrêt *Alajo Kiss contre Hongrie*, la Cour européenne des droits de l'homme cite sa jurisprudence antérieure en vertu de laquelle «les droits consacrés par l'article 3 du Protocole n° 1 ne sont pas absolus. Il y a place pour des limitations implicites et les Etats contractants doivent se voir accorder une marge d'appréciation en la matière».

La Cour reconnaît donc l'importance du respect du droit de vote, spécialement en faveur de personnes vulnérables, mais elle admet une marge de manœuvre au profit des Etats, cette marge de manœuvre étant conditionnée à un examen *in concreto* de la nécessité de suspendre le droit de vote pour chaque personne concernée.

Cette position s'appuie sur deux textes émanant du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. L'un mentionne expressément la possibilité de restreindre le droit de vote, à condition que cette privation ne soit pas une conséquence automatique d'un statut de protection d'une personne majeure¹⁶, l'autre affirme l'importance du maintien du droit de vote au profit des personnes handicapées, mais sans néanmoins en interdire *explicitement* toute suspension¹⁷.

13 Arrêt *Alajos c. Hongrie*, § 48.

14 Cour eur. D.H., 11 mai 2021, Arrêt *Caamano Valle c. Espagne*, § 64: "The Court accepts that the measure complained of pursued the aim of ensuring that only citizens capable of assessing the consequences of their decisions and of making conscious and judicious decisions should participate in public affairs".

15 Pour une analyse plus approfondie: S. VAN DROOGHENBROECK et M. EL BERHOUMI, «Droit de vote», in I. HACHEZ et J. VRIELINK (dir.), *Les grands arrêts en matière de handicap*, Bruxelles, Larcier, 2020, p. 417.

16 Recommandation R(99) 4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les principes concernant la protection juridique des majeurs incapables adoptée le 23 février 1999 («la Recommandation R(99) 4») dispose que «une mesure de protection ne devrait pas automatiquement priver la personne concernée du droit de voter (...)» (Principe 3. Préservation maximale de la capacité).

17 Recommandation R(2006)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe 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* adoptée le 5 avril 2006 («la Recommandation R(2006)5») impose aux Etats membres de «(...) 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; (...)».

La Cour n'intègre par contre pas la référence à une autre recommandation, du 16 novembre 2011, dans laquelle le Comité des Ministres expose néanmoins clairement au point 3 que «toutes les personnes handicapées, que leurs déficiences soient physiques, sensorielles ou intellectuelles, qu'elles aient des problèmes de santé mentale ou de maladie chronique, ont le droit de voter au même titre que les autres citoyens et *ne devraient être privées de ce droit par aucune loi restreignant l'exercice de leur capacité juridique, par aucune décision judiciaire ou autre, ou par aucune autre mesure fondée sur leur handicap, leur fonctionnement cognitif ou la perception subjective de leur capacité*»¹⁸.

B. Le Comité des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées

Dans ces arrêts *Alajos Kiss contre Hongrie* et *Caamano Valle contre Espagne*, la Cour européenne des droits de l'homme intègre dans les textes de référence la Convention des Nations Unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées, dont l'article 29 a été partiellement reproduit ci-dessus.

Alors que la Cour européenne des droits de l'homme n'y a pas vu d'entrave à la marge d'appréciation des Etats, le Comité des Nations Unies des droits des personnes handicapées, créé pour veiller à l'application de la Convention, considère au contraire que ce droit ne peut souffrir aucune restriction¹⁹. Dans une communication du 9 septembre 2013 à la suite d'une plainte contre la Hongrie, le Comité observe que «l'article 29 ne prévoit aucune restriction raisonnable et n'autorise d'exception pour aucune catégorie de personnes handicapées. En conséquence, un retrait du droit de vote au motif d'un handicap psychosocial ou intellectuel réel ou perçu, y compris une restriction fondée sur une évaluation individualisée, constitue une discrimination fondée sur le handicap, au sens de l'article 2 de la Convention»²⁰. On observera que c'est le même Etat qui était en cause devant la Cour européenne des droits de l'homme et devant le Comité des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées. Pourtant la Hongrie, condamnée par la Cour européenne, avait par la suite modifié sa législation pour la rendre conforme à l'arrêt *Alajos Kiss*, à savoir que la suspension du droit de vote d'une personne placée sous un régime de protection était décidée après examen par un tribunal²¹.

D'un côté, la Cour européenne des droits de l'homme a toléré une suppression du droit de vote des personnes majeures vulnérables, à condition d'en avoir vérifié la nécessité, et d'un autre côté, le Comité des Nations Unies la condamne absolument. Selon Sébastien van Drooghenbroeck et Mathias El Berhoumi, «il s'indiquerait, en principe, qu'un Etat partie aux deux conventions abandonne toute forme de restriction au droit de vote des personnes porteuses d'un handicap»²².

C'est aussi l'avis du Juge Lemmens, qui a rédigé une opinion dissidente dans l'arrêt *Caamano Valle contre Espagne*²³. Monsieur Lemmens estime que le raisonnement de la Cour devrait être actualisé, à la lumière précisément des avis du Comité des Nations Unies. Il note par ailleurs que la Cour justifie son raisonnement par l'absence de consensus entre les Etats au sujet de la possibilité de prononcer l'incapacité des personnes handicapées à exercer le droit de de vote. Or, constate le Juge, la tendance penche progressivement mais certaine-

18 C'est nous qui soulignons.

19 S. VAN DROOGHENBROECK et M. EL BERHOUMI, «Droit de vote», *op. cit.*, p. 421.

20 Communication n° 4/2011, CRDP/C/10/D/4/2011, Point 9.4 de la décision.

21 Point 6.1.

22 S. VAN DROOGHENBROECK et M. EL BERHOUMI, «Droit de vote», *op. cit.*, p. 425.

23 Arrêt *Caamano Valle c. Espagne*, opinion dissidente du Juge Lemmens, n° 9.

ment vers le maintien du droit de vote. Ainsi, l'Espagne²⁴ et la France²⁵ notamment, ont récemment modifié leur législation afin de ne plus permettre qu'une personne puisse être empêchée d'exercer ce droit, quelles que soient ses aptitudes intellectuelles ou mentales.

IV. Protection du processus électoral versus protection de la personne vulnérable

Comme on l'a évoqué, le législateur belge a justifié la modification de l'article 492/1 de l'ancien Code civil par le souci d'éviter des recours abusifs aux procurations – telles que prévues et organisées par l'article 147 du Code électoral – partant du présupposé que les personnes qui font l'objet d'une mesure d'incapacité sont susceptibles de ne pas être en mesure de comprendre la nature de la démarche électorale.

Cet objectif vise donc à protéger le processus électoral, en évitant que les voix de ceux qui ne sont pas aptes à exprimer une opinion politique soient usurpées par d'autres.

Il n'est évidemment pas acceptable que certains électeurs profitent de la vulnérabilité d'autres pour s'arroger un vote supplémentaire.

La question que nous nous posons est celle de savoir si la manière choisie par le législateur belge – imposer au juge de paix d'évaluer l'aptitude de chaque personne protégée à comprendre le processus électoral et à exprimer une opinion politique – est non seulement adéquate mais surtout respectueuse des droits des personnes vulnérables.

Avec la loi du 17 mars 2013, le législateur belge entendait complètement modifier la perspective de la protection des majeurs vulnérables. L'accent était mis sur l'autonomie et l'autodétermination des personnes dont l'état de santé requérait un accompagnement sur le plan juridique. La protection devait être à la mesure des besoins et à la mesure de l'autonomie des personnes. Le leitmotiv devenait : une protection si nécessaire et en fonction de cette nécessité.

Par conséquent, l'incapacité ne peut être prononcée pour un acte juridique que si cette décision est nécessaire à la protection de la personne et si elle est celle qui rencontre le mieux les besoins de celle-ci.

L'incapacité à exercer le droit de vote n'échappe pas à ces exigences. Le respect de l'autonomie et de l'auto-détermination doit conduire à maintenir ce droit sauf si ce maintien fait encourir à la personne vulnérable un risque contre lequel il est nécessaire de la protéger.

Les risques encourus par la personne protégée capable d'exercer ses droits politiques pourraient être, d'une part celui de subir une influence indélicate et d'autre part, en cas de non-présentation au bureau de vote, celui de s'exposer au paiement d'une amende, bien que cette hypothèse soit très théorique.

Afin d'apprécier la proportionnalité d'une incapacité du droit de voter par rapport aux besoins de protection de la personne vulnérable, mettons en balance les arguments en faveur et en défaveur d'une telle mesure.

24 Loi organique n° 2/2018 du 5 décembre 2018 portant modification de la loi organique n° 5/1985 du 19 juin 1985 sur le régime électoral général afin de garantir le droit au suffrage de toutes les personnes en situation de handicap.

25 Loi n° 2019-222, 23 mars 2019, abrogeant l'article 5 du Code électoral. A ce sujet, voyez notamment: C. GAMALEU KAMENI, «Brèves réflexions sur le droit de vote des majeurs protégés au regard de la loi du 23 mars 2019», *AJ Famille*, 2019 p. 515 ; J.-F. DE MONTGOLFIER, «Une question «civile et politique». À propos de la privation du droit de vote des majeurs sous tutelle», *R.T.D. civ.*, 2021, p. 41.

A. Les arguments en faveur de la suppression du droit de vote

L'argument prépondérant consiste à éviter que le droit de vote ne soit détourné de son objectif, qui consiste à permettre aux électeurs de poser un choix en termes d'idées politiques et un choix des candidats aptes à les incarner. La confiance collective dans le processus électoral repose sur le principe que les élus ont été choisis délibérément par les électeurs²⁶.

Un second argument – invoqué par le législateur belge – repose sur l'égalité entre les citoyens, en vertu de laquelle chacun ne peut exprimer que sa voix, sans préjudice de la possibilité de donner – consciemment – procuration à une personne de confiance.

En vertu de ces deux arguments, il conviendrait d'écarter du droit de vote les personnes qui, en raison de déficience ou de maladie mentale, ne sont pas en mesure de comprendre la nature de la représentation politique.

Un troisième argument, plus prosaïque, réside dans l'évitement du risque de payer une amende en cas de défaut de présentation au bureau de vote. Une personne déclarée incapable de voter est en effet rayée des listes électorales et n'est donc plus soumise à l'obligation de voter.

B. Les arguments contre la suppression du droit de vote

La suppression du droit de vote nécessite, comme l'exige *a minima* la Cour européenne des droits de l'homme, une évaluation concrète des aptitudes de la personne qui fait l'objet d'une mesure d'incapacité.

Cette évaluation pose des difficultés à deux titres.

Le premier est d'ordre éthico-philosophique: quels sont les critères qui permettraient d'identifier un «bon» électeur ? Qu'est-ce qu'un choix politique «conscient» ? Il paraît très hasardeux de s'oser à un tel exercice²⁷.

Le second est d'ordre plus pratique: comment, avec le temps et les moyens dont il dispose, le juge de paix peut-il mesurer l'aptitude d'une personne protégée à poser ou non un choix «politique»²⁸ ? Un certificat médical généralement évasif et un entretien de quelques minutes ne sont certainement pas suffisants pour entrer véritablement en communication avec une personne qui n'utilise peut-être pas les mêmes codes, mais qui peut néanmoins comprendre certains enjeux et exprimer sa volonté et ses idées. On sait que l'évaluation concrète des compétences et de l'autonomie d'une personne pose de grandes difficultés dans la pratique, rendant souvent utopique la volonté du législateur de proposer une incapacité «sur-mesure»²⁹. L'aptitude à exercer le droit de vote n'échappe évidemment pas à cet obstacle.

26 O. CLÉMENT-SAINTE-MARIE et B. GAGNON, «Le droit de vote des personnes ayant une déficience intellectuelle: considérations éthiques et politiques», *Éthique publique* [En ligne], vol. 20, n° 2/2018, n° 6, mis en ligne le 2 avril 2019, consulté le 27 juin 2024. URL: <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/3885> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.3885>.

27 S. VAN DROOGHENBROECK et M. EL BERHOUMI, «Droit de vote», *op. cit.*, p. 424; O. CLÉMENT-SAINTE-MARIE et B. GAGNON, «Le droit de vote des personnes ayant une déficience intellectuelle: considérations éthiques et politiques», *op. cit.*, n° 7.

28 O. CLÉMENT-SAINTE-MARIE et B. GAGNON, «Le droit de vote des personnes ayant une déficience intellectuelle : considérations éthiques et politiques», *op. cit.*, n° 9.

29 J. NOLF, «Hoe beschermd zijn de politieke rechten dan de 'beschermden personen' nog?», *De Juristenkrant*, 20/12/2023, p. 13; Conseil Supérieur de la Justice, *Le contrôle sur les administrations par les justices de paix*, Audit 29/07/2019, <https://csj.be/fr/publications/2019/audit-le-contrôle-sur-les-administrations-par-les-justices-de-paix>.

Enfin, l'incapacité à exercer les droits politiques entraîne une perte complète de représentativité politique puisqu'en vertu de l'article 497/2, 26°, de l'ancien Code civil, les droits politiques «ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une assistance ou d'une représentation par l'administrateur» ...

C. Mise en balance: nécessité et proportionnalité de l'incapacité à exercer le droit de vote

L'argument qui consiste à justifier l'incapacité d'exercer le droit de vote par le souci de préserver l'intégrité du processus électoral ne nous paraît pas conforme au principe de nécessité de la mesure d'incapacité dès lors que nous ne voyons pas en quoi une telle incapacité œuvre à la protection de la personne vulnérable elle-même.

Il n'est pas davantage conforme au principe de proportionnalité car pour une série de personnes, «l'aptitude à comprendre» la portée du droit de vote pourrait être renforcée notamment par des outils d'aide à la communication qui permettraient de rendre les enjeux électoraux plus accessibles au plus grand nombre.

Par ailleurs, le risque éventuel de se voir condamné au paiement d'une amende, dans l'hypothèse où la personne protégée ne se rend pas au bureau de vote, par exemple parce qu'elle n'en comprendrait pas le sens, peut être facilement contré par la production d'un certificat médical, voire, *de lege ferenda*, éliminé par une dispense de l'obligation de voter pour toute personne faisant l'objet d'une mesure de protection. Pour rappel, c'était l'objet d'un amendement déposé pendant les travaux préparatoires de la loi du 17 mars 2013³⁰.

Enfin, pour autant qu'elle puisse être acceptable sur un plan éthique, la difficulté de vérifier l'aptitude d'une personne protégée à exprimer un choix politique risque d'entraîner des décisions injustifiées d'incapacité à exercer le droit de vote. Or, le besoin d'une protection juridique, pour gérer ses revenus et ses biens par exemple, n'implique pas nécessairement l'impossibilité de poser un choix électoral réfléchi. Au contraire, un rapport établi par UNIA en 2019³¹ démontre que les personnes vulnérables s'informent et sont informées par leur entourage à propos du processus électoral, de telle sorte qu'ils peuvent être mieux au fait de la chose politique que certains citoyens peu investis.

V. Conclusions et perspectives

En modifiant l'article 492, § 1^{er}, 15° de l'ancien Code civil, le législateur semble partir du principe que dès qu'une personne n'est pas ou plus en mesure d'exprimer un choix politique conscientisé, il faudrait la protéger contre tout risque d'influence en lui ôtant le droit de voter. Ce postulat nous paraît contraire aux principes de nécessité et de proportionnalité qui forment les fondements de la protection juridique des personnes majeures vulnérables. Il est d'ailleurs condamné par le Comité des Nations Unies des droits des personnes handicapées³².

Plutôt que priver une personne de son droit de vote, il aurait fallu s'interroger sur les moyens mis à sa disposition pour exercer ce droit dans les meilleures conditions possibles, moyennant aménagements raisonnables – comme l'exige au demeurant l'article 22^{ter} de la Constitution – et le cas échéant assistance personnalisée.

30 Voyez *supra*.

31 UNIA, *Rapport sur la participation aux élections des personnes en situation de handicap*, 2019, <https://www.unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/rapport-handicap-et-droit-de-vote>.

32 Voy. *supra*, notes 20 et 21.

Dès lors que les outils à la disposition du juge de paix ne lui permettent généralement pas d'évaluer avec précision les compétences d'une personne, et sans doute pas celle d'exprimer un choix politique, il serait indiqué qu'il agisse avec une retenue toute particulière lorsqu'il doit se prononcer sur l'exercice des droits électoraux. En cas de doute, c'est la capacité qui devrait prévaloir.

De lege ferenda, ne faudrait-il pas également s'interroger au sujet de la représentativité politique des personnes qui ne se rendent pas aux urnes en raison de leur handicap ou de leur maladie mentale – qu'elles en aient été déclarées incapables ou non? Certains auteurs proposent que les personnes qui ne sont pas en mesure d'exprimer leur volonté puissent être représentées par une personne de confiance³³, idée que d'autres rejettent, convaincus de l'inaliénabilité du droit de vote³⁴. Ceci représente cependant un plus vaste débat, non moins important...

Nathalie DANDOY³⁵,
Professeure à l'UCLouvain

33 Voy. notamment en ce sens l'opinion dissidente du Juge Lemmens, à la suite de l'arrêt de la CEDH *Camano Valle c. Espagne*, n° 7.

34 O. CLÉMENT-SAINTE-MARIE et B. GAGNON, «Le droit de vote des personnes ayant une déficience intellectuelle : considérations éthiques et politiques», *op. cit.*, n° 26 et s.

35 L'auteure tient à remercier Grégoire Carbonnez et Marie Horlin pour leur relecture attentive et leurs judicieuses suggestions.