

Avis du



sur le Projet de loi n° 8150 portant

modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Suivant l'article 10 de la loi du 28 novembre 2006, le CET peut notamment émettre des avis ainsi que des recommandations sur toutes les questions liées aux discriminations fondées sur la race, l'origine ethnique, le sexe, l'orientation sexuelle, la religion ou les convictions, le handicap et l'âge.

Considérant que le présent projet de loi s'inscrit dans la thématique de l'égalité de traitement fondée sur le handicap, alors qu'il vise notamment à modifier la loi électorale afin d'accorder aux majeur·es placé·es sous tutelle le droit de vote aux élections communales, législatives et européennes et qu'il soulève des questions en matière d'égalité de traitement, le CET a élaboré le présent avis de sa propre initiative.

Observations préliminaires

Il échet tout d'abord de rappeler que le CET et la CCDH (Commission consultative des Droits de l'Homme) ont été désignés comme mécanismes nationaux indépendants de promotion et de suivi d'application, prévu à l'article 33, paragraphe 2 de la CRDPH (Convention relative aux droits des personnes handicapées). Le CET assure en vertu de l'article 2 de la loi du 28 juillet 2012, conjointement avec la CCDH, une mission de protection, de promotion et de suivi de l'application de la CRDPH au sein d'un dispositif national, en lien avec les personnes en situation de handicap et associations qui les représentent.

En ratifiant la CRDPH et son Protocole facultatif en 2011, l'Etat luxembourgeois s'est engagé à « *garantir et à promouvoir le plein exercice de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales de toutes les personnes handicapées sans discrimination d'aucune sorte fondée sur le handicap* » (article 4 de la CRDPH) et à prendre toutes les mesures appropriées pour mettre en œuvre, de manière effective, les droits reconnus par ce texte.

*

Les auteur·rices du projet de loi espèrent notamment à travers ce projet de loi se conformer à l'article 29 de la CRDPH qui prévoit que les Etats parties doivent veiller à ce que les personnes en situation de handicap puissent jouir de leurs droits politiques et les exercer sur la base de l'égalité avec les autres, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de représentant·es librement choisi·es, notamment qu'elles aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues.

Il échet de noter que le Comité des droits des personnes handicapées avait exprimé dans ses observations concernant le rapport initial du Luxembourg de 2017 ses préoccupations par rapport au fait que « *la loi restreint encore le droit des personnes handicapées placées sous tutelle de voter et d'être élues. Il s'inquiète également du manque d'accessibilité des procédures, des installations et du matériel de vote. Le Comité note avec préoccupation que le taux de participation des personnes handicapées à la vie politique et à la prise de décisions publiques ainsi que leurs taux de représentation dans ces domaines sont faibles* »¹.

La participation à la vie politique et à la vie publique comprend, selon le Comité des droits des personnes handicapées, le droit de voter et celui d'être élu·e. Or, force est de constater que le présent projet de loi ne développe aucunement le droit des majeur·es sous tutelles de se faire élire. Ce constat vaut également pour le « *Plan d'action national de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées 2019-2024* »² selon lequel : « *par droit politique, on entend particulièrement le droit de voter aux niveaux communal, national et européen* » (page 145).

Le CET regrette que ce point n'ait pas été plus amplement élaboré alors qu'il est tout aussi important que le droit de vote.

Les auteur·rices du présent projet de loi expliquent qu'ils·elles suppriment l'exclusion d'office du droit de vote et d'éligibilité pour les personnes mises sous tutelle dans la loi électorale. Néanmoins, il ressort dudit projet de loi que dans le nouvel article 64 de la Constitution, la loi peut prévoir des cas dans lesquels le juge peut prendre la décision d'interdire le droit de vote et d'éligibilité. Plus loin dans l'exposé des motifs, les auteur·rices du projet de loi indiquent qu'« *il n'est donc pas envisagé de doter notre arsenal législatif d'une loi prise en exécution de l'article 64, paragraphe 3 de la nouvelle Constitution...* ».

Le CET se questionne sur l'utilité de garder l'article 64, paragraphe 3 de la nouvelle Constitution alors que d'une part, les auteur·rices du projet de loi prétendent qu'aucune loi ne sera adoptée en exécution de cet article et d'autre part, cet article n'est pas conforme avec l'article 29 de la CRDPH.

*

Le présent projet de loi ajoute en outre les personnes sous tutelle aux personnes excusées d'office.

Les auteur·rices du présent projet de loi indiquent vouloir éviter que des personnes mises sous tutelle puissent être sanctionnées « *dans les cas où les personnes les plus vulnérables en question n'auraient pas les facultés nécessaires pour apprécier que*

¹ Comité des droits des personnes handicapées, Observations finales concernant le rapport initial du Luxembourg, 10 octobre 2017, disponible sur :

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=60kG1d%2FPPrCAqhKb7yhsyP%2BdTidrgtVuqxAW%2B69tiKIXBXKWmNQXT%2Fmo%2FEyFUOnby%2FrpQIV67BUhoNbCdpCAYAHfqmhlmpPrBINM9IQIunCObiXCXo3chOyeQSPtKyg>

² Plan d'action national de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées 2019-2024 : <https://mfamigr.gouvernement.lu/fr/publications/plan-strategie/handicap.html>

leur participation au vote est obligatoire, voire pour exprimer leur droit via le vote par correspondance ou de se déplacer au jour du scrutin ».

Bien que le CET puisse comprendre l'intention derrière cette démarche, le CET est d'avis que le principe de l'égalité de traitement, tel qu'exprimé à l'article 29 de la CRDPH, devrait prévaloir.

Il convient de rappeler que l'article 29 de la CRDPH prévoit que les Etats parties doivent veiller à ce que les personnes en situation de handicap puissent jouir de leurs droits politiques et les exercer sur la base de l'égalité avec les autres.

Etant donné que la loi prévoit que ceux·celles qui se trouvent dans l'impossibilité de prendre part au scrutin doivent faire connaître leurs motifs d'abstention au Procureur d'Etat territorialement compétent, avec les justifications nécessaires, il est légitime de se demander si « le mécanisme d'excuse automatique » est nécessaire. En outre, n'oublions pas que tout·e électeur·rice peut demander à voter par correspondance. Notons également que pour cette démarche l'électeur·rice sous tutelle n'a pas besoin de présenter un certificat médical contrairement à lorsqu'il·elle désire se faire accompagner pour aller voter.

Est-ce qu'en instaurant un « mécanisme d'excuse automatique », les personnes avec un handicap intellectuel et/ou un trouble psychique ne sont-elles pas déresponsabilisées ?

On part peut-être trop vite du principe que ces personnes doivent forcément être « protégées » alors qu'elles devraient être traitées comme tout le monde. De plus, il est important de se demander quel est le réel objectif d'une mesure prise en faveur de personnes en situation d'handicap : essaye-t-on de mettre en place une mesure pour effectivement les aider ou alors est-ce simplement par facilité pour ne pas avoir à aller plus loin dans la recherche d'autres choses à mettre en place, en l'espèce pour inciter ces personnes à voter ?

Prenons l'exemple de la France qui a mis certaines mesures en place afin de faciliter le vote des personnes en situation de handicap. Des officier·ères de police judiciaire peuvent par exemple se déplacer à la demande des personnes qui, en raison de maladies ou d'infirmités graves, ne peuvent manifestement pas se déplacer³. Dans un tel cas, la demande de déplacement à domicile doit être formulée par écrit et être accompagnée d'une attestation sur l'honneur indiquant que l'électeur·rice est dans l'impossibilité manifeste de comparaître.

De plus, il est fort probable qu'en instaurant ce « mécanisme d'excuse automatique », on ne renvoie pas le bon message aux professionnel·les qui suivent ces personnes sous tutelles ou encore à leur entourage. En effet, ces dernier·ères seront peut-être plus enclin·es à les informer et à les préparer sans ce « mécanisme d'excuse automatique ».

Finalement, le CET se demande si les auteur·rices du présent projet de loi ont pensé à consulter les personnes directement concernées lorsqu'ils·elles ont rédigé le présent projet de loi. Il échet à cet égard de rappeler que l'article 4 point 3. de la CRDPH prévoit que « *dans l'élaboration et la mise en œuvre des lois et des politiques adoptées aux*

³ <https://www.elections.interieur.gouv.fr/comprendre-elections/comment-je-vote/vote-des-personnes-en-situation-de-handicap-laccessibilite-des>

fins de l'application de la présente Convention, ainsi que dans l'adoption de toute décision sur des questions relatives aux personnes handicapées, les États Parties consultent étroitement et font activement participer ces personnes, y compris les enfants handicapés, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent ».

*

Le projet de loi modifie en outre les dispositions relatives à la possibilité pour les personnes vulnérables de se faire accompagner dans la cabine de vote, le jour du scrutin. Les auteur·rices du projet de loi expliquent à cet égard que : « *les majeurs en tutelle, mais également les électeurs souffrant d'un déficient mental rentreront désormais dans les catégories de personnes pouvant bénéficier de cette faculté d'exercer leur droit de vote* » [sic].

Le CET s'interroge tout d'abord sur la raison pour laquelle les auteur·rices du projet de loi ont limité cette possibilité de se faire accompagner dans la cabine de vote aux électeur·rices ayant certaines formes de handicap, à savoir la « *déficience mentale, déficience visuelle ou infirmité* », respectivement aux majeur·es sous tutelle.

Une distinction semble être faite par les auteur·rices du projet de loi entre les majeur·es sous tutelle et les « *électeurs souffrant d'un déficient mental* ». Cette distinction ne constitue-t-elle pas un double emploi alors que les articles 490 et 492 du Code civil expliquent qu'une tutelle est ouverte quand les facultés mentales du·de la majeur·e sont altérées par une maladie, une infirmité ou un affaiblissement dû à l'âge et qu'il·elle a besoin d'être représenté·e d'une manière continue dans les actes de la vie civile ? Ce régime de protection est également applicable lorsqu'il y a une altération des facultés corporelles qui empêcherait l'expression de la volonté. L'altération des facultés mentales ou corporelles doit en outre être médicalement établie.

Le CET tient par ailleurs à alerter les auteur·rices du projet de loi par rapport à la terminologie inappropriée employée en l'espèce lorsqu'il·elles parlent « *d'électeurs souffrant d'un déficient mental* » [sic]. L'emploi d'une terminologie ne constitue pas un point de détail, mais bien au contraire, le choix des mots revêt une importance considérable qui ne devrait pas être négligée dans le cadre de la rédaction de normes législatives. En effet, l'utilisation de termes appropriés permet non seulement de définir correctement les choses et ainsi de communiquer correctement une pensée, mais elle témoigne également du respect dû aux différences.

Il échet de signaler qu'une déficience intellectuelle ou un handicap mental sont des états et non des maladies. Ces personnes ne souffrent pas d'un « *déficient mental* », elles n'en sont pas atteintes, mais elles présentent, respectivement elles ont une « *déficience* » intellectuelle ou un handicap mental, état avec lequel elles vivent. Il serait dès lors judicieux d'adapter le présent projet de loi sur le plan terminologique.

*

Finalement, le présent projet de loi propose de reproduire les logos des partis politiques, qui en ont, sur les bulletins de vote en ce qui concerne les élections législatives et européennes afin de rendre le bulletin de vote « *plus lisible et plus facile à remplir pour les personnes souffrant de déficiences physiques ou mentales* ».

Le CET regrette que cette mesure n'ait pas été introduite au niveau des élections communales. Les arguments avancés par les auteur·rices du projet de loi pour justifier cette restriction ne devraient pas prévaloir sur l'objectif escompté qui est de rendre le bulletin de vote plus lisible et plus facile à remplir et que les élections soient accessibles à tou·tes. En effet, rien n'empêche les partis qui ne disposent pas d'un logo d'en créer un, respectivement un·e candidat·e d'une commune soumise au système de la majorité relative, à se doter d'un logo.

Commentaire des articles

Le CET revient ici sur l'un ou l'autre article qui a suscité une réflexion autre que les considérations générales citées ci-dessus.

- Article 4, 2°

L'article 4, 2° prévoit que l'article 79, alinéa de la loi électorale est complété par la phrase suivante : « *Le président autorise un électeur déficient mental à se faire accompagner lorsque celui-ci présente un certificat médical datant de moins de trois mois constatant sa déficience mentale* ».

Le CET se questionne sur l'utilité de devoir présenter, spécialement pour cette forme de handicap, un certificat médical de plus datant de moins de trois mois. Il échet également de relever qu'une personne sous tutelle dont les facultés mentales ou corporelles seraient altérées doit déjà se prévaloir d'un certificat médical lorsqu'il·elle est mis·e sous tutelle.

Cela renvoie également à la question soulevée plus haut concernant l'utilité de la distinction opérée par les auteur·rices du projet de loi entre les majeur·es sous tutelle et les électeur·rices qui auraient une « déficience mentale ».

- Article 4, 3°

L'article 4, 3° indique qui ne peut pas être guide ou soutien « *d'un électeur déficient visuel, déficient mental, infirme ou sous tutelle* ».

Or, l'article 29, point a) de la CRDPH prévoit que les personnes en situation de handicap peuvent choisir librement des représentant·es sans indiquer de restrictions.

Les auteur·rices du projet de loi n'expliquent pas pourquoi il·elles ont décidé d'exclure certaines personnes de la fonction de guide ou de soutien.

En outre, d'après ce même article les personnes qui ne savent pas lire ou écrire ne peuvent pas être guide ou soutien à la personne en situation de handicap.

Le projet de loi laisse donc indirectement sous-entendre que les personnes qui ne savent pas lire ou écrire ne sont pas assez compétentes pour endosser le rôle de guide ou de soutien.

Conséquemment, le CET se demande comment on pourrait s'assurer si une personne sait lire ou écrire.

Conclusion

Le CET salue l'initiative gouvernementale au vu de l'importance que le droit de vote et le droit d'éligibilité revêt pour l'individu, ces droits sont en démocratie des gages importants de dignité. L'accès au droit de vote et à l'éligibilité crée un sentiment d'existence civique et, plus généralement, d'inclusion sociale ; la suspension du droit de vote et de l'éligibilité est, quant à elle, hautement stigmatisante. On ne peut pas d'un côté affirmer que les personnes en situation de handicap sont des citoyen·nes comme les autres et, de l'autre, leur retirer les attributs les plus emblématiques de la citoyenneté.

En supprimant l'exclusion d'office du droit de vote et d'éligibilité pour les personnes mises sous tutelle dans la loi électorale, les auteur·rices du présent projet de loi expliquent qu'il·elles se rapprochent de ce qui est attendu par la CRDPH des Etats parties.

Ceci étant dit, le réel enjeu sera d'assurer la pleine effectivité des droits conférés aux majeur·es sous tutelles en mettant en place des mesures qui permettront de construire la citoyenneté de chacun·e, en rendant non seulement les urnes accessibles à tou·tes mais également les campagnes électorales. Il faudrait également prévoir des formations et sensibilisations relatives à l'accessibilité, physique mais aussi des dispositifs de propagande électorale et à l'accueil des personnes en situation de handicap pour l'ensemble des personnes qui seraient amenées à intervenir dans le processus électoral.

Le CET recommande dès lors aux auteur·rices du présent projet de loi de prévoir un référentiel définissant les conditions et modalités d'accessibilité des opérations de vote aux personnes en situation de handicap et d'adapter le présent projet de loi sur le plan terminologique.

Le CET recommande aussi fortement aux auteur·rices du présent projet de loi d'engager une réflexion sur l'éligibilité des personnes en situation de handicap, selon une approche conforme à la CRDPH. Au cours de cette réflexion, il faudrait également se pencher sur la question de la prise en charge de certains frais, respectivement de la compensation de certains frais spécifiques liés à l'exercice de leurs fonctions électives, à hauteur des besoins réels des personnes en situation de handicap qui se présenteraient aux élections.

Si indéniablement de nombreux progrès ont été réalisés ces dernières années, d'importantes lacunes subsistent. À cet égard, tout en saluant l'ambition politique de faire du handicap une question prioritaire, le CET considère que le Luxembourg n'a

pas encore pris pleinement en considération l'approche fondée sur les droits des personnes en situation d'handicap, induite par la CRDPH, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Le CET regrette, dans de nombreux domaines, les écarts importants entre l'ambition, les objectifs poursuivis et l'effectivité de leur mise en œuvre. Il existe ainsi encore aujourd'hui de nombreux freins à l'autonomie et à l'inclusion des personnes en situation de handicap, liés notamment à des réponses insuffisantes ou inadaptées aux besoins spécifiques des personnes concernées, de nature à les empêcher de participer de manière effective à la société sur la base de l'égalité avec les autres.

Luxembourg, le 11 mai 2023