



NOTE D'INFORMATION

MANDAT ELECTORAL

Le droit d'être élu des personnes en situation de handicap en Europe



RÉALISÉ PAR
BLANDINE GERMAIN
CYRIL DESJEUX

Depuis mars 2018, tous les États de l'Union européenne ont ratifiés la Convention sur les Droits des Personnes Handicapées (CDPH) portée par les Nations Unies. L'article 29 de cette convention incite les États membres à prendre des mesures pour assurer le droit de vote et le droit d'être élu des personnes en situation de handicap. Pour promouvoir ce droit, à l'horizon des élections parlementaires de 2019, la Commission européenne avait appelé les États membres à prendre les mesures nécessaires pour rendre accessible le processus démocratique. Dans cette même lignée, le plan stratégique 2021-2030 de l'Union européenne sur les droits des personnes handicapées met en exergue la participation politique des personnes concernées. La Commission souhaite notamment « discuter, en 2022, [...] des pratiques en matière de démocratie inclusive, afin que les listes de candidats reflètent la diversité de nos sociétés »¹. Ce plan stratégique répond à une insuffisance majeure de représentation politique des personnes en situation de handicap. Le Forum européen des personnes handicapées, à travers son 6^{ème} rapport sur les droits humains publié en mai 2022, alerte ainsi sur la discrimination des personnes handicapées relative au droit de se porter candidat aux élections du Parlement européen dans les pays membres de l'UE². Aujourd'hui, la majorité des pays de l'Union européenne restreignent ou interdisent encore le droit d'être élu des personnes handicapées que ce soit à l'échelle des élections européennes, mais aussi à l'échelle des élections nationales et locales.

L'analyse qui va suivre est exclusivement juridique. Il convient néanmoins de rappeler que les personnes en situation de handicap qui souhaitent entrer en politique se heurtent à un double plafond de verre³. Le premier est propre aux populations « minorisées » : les femmes, les étrangers, les personnes précaires, les homosexuels, etc. marquées par un processus ségrégatif. Le second est « capacitaire », c'est-à-dire qu'il concerne des personnes avec des capacités limitées par des altérations de certaines de leur fonctions mentales ou physiques.

Le premier plafond de verre est caractérisé par une difficulté majorée d'accès à l'école et à l'emploi pour les personnes qui vivent avec un handicap. Elles ont plus de mal à constituer le capital humain nécessaire à la construction du réseau social qui conditionne leur entrée dans la vie électorale. Elles sont donc souvent plus démunies pour surmonter l'ensemble des contraintes inhérentes à la vie politique.

¹ Commission Européenne., Union de l'égalité : Stratégie en faveur des droits des personnes handicapées 2021-2030. 2021

² Moledo A., Uldry M., Human Rights Report on political participation: right to vote and stand as candidate. European Disability Forum, 2022

³ Desjeux C., « La participation politique des personnes handicapées », Revue inclusion sociale, n°1, 2022. pp. 11-17

De plus, elles souffrent bien souvent de perceptions négatives de la part des autres, voire de stigmatisations, sur leurs capacités à pouvoir faire campagne ou à exercer un mandat électoral. Cela est particulièrement vrai pour les personnes dont le handicap est lié à des altérations des fonctions mentales, psychiques et/ou cognitives. Enfin, et comme nous le verrons dans ce rapport, les personnes sous curatelle et tutelle subissent une limite juridique dans de nombreux pays : celle de ne pouvoir être éligibles, quelles que soient leurs compétences réelles.

Les personnes en situation de handicap buttent sur un second plafond de verre. Il diffère de celui qui est observable pour les femmes ou les « minorités ethniques » en politique. Des limitations physiques ou mentales viennent se surajouter.

Certaines de ces personnes se heurtent aux difficultés d'accès aux estrades et aux podiums, au manque d'espaces adaptés pour la réalisation de soins spécifiques, à l'inaccessibilité et/ou à la longueur des trajets pour démarcher, se rendre à des réunions ou à des meetings. Tout cela augmente leur fatigabilité dans une activité politique déjà très intense, en particulier au moment de la campagne.

Elles peuvent avoir besoin d'un temps supplémentaire pour faire des démarches administratives, des déplacements ou pour comprendre certaines informations. Souvent, elles ont des problèmes d'accès aux supports de la communication politique : absence de Langue des Signes Françaises, de vélotypie ou de documents en « Facile à lire et à comprendre », mauvaise retranscription audio ou absence de « boucle auditive ». Elles peuvent avoir besoin de matériels spécialisés ou médicaux, de l'aide de soignants ou encore d'une aide humaine difficilement être compatibles avec le rythme de la vie politique, les horaires décalés ou les fins de réunion indéterminées.

Les candidats et les élus en situation de handicap sont plus facilement soumis à un niveau majoré de stress et d'épuisement par rapport aux autres candidats, en particulier pour les personnes vivant avec une altération des fonctions mentales, psychiques et/ou cognitives. Pour ces personnes, les échanges avec d'autres élus peuvent occasionner de la fatigue et de l'incompréhension : le ton des débats est parfois très violent, trop rapide, avec trop d'interlocuteurs ou avec des formulations de phrases ou de réponses aux questions inadaptées. Le langage est parfois trop métaphorique ou trop indirect. Les personnes autistes, par exemple, appréhendent plus difficilement le second degré.

Ces contraintes peuvent avoir un coût supplémentaire et posent donc des problèmes de solvabilité. Or, les partis politiques manquent des ressources financières nécessaires pour régler les aides humaines leur permettant de compenser ces limitations.

De même, la prestation de compensation du handicap ou les budgets que les collectivités territoriales peuvent mobiliser ne suffisent pas toujours à couvrir les besoins des personnes élues en situation de handicap.

Elles peuvent donc se retrouver à financer elles-mêmes ces aménagements. Ce second plafond de verre, spécifique aux personnes en situation de handicap, accentue les écarts avec les autres candidats ou les autres élus.

Agir sur le droit est un levier nécessaire pour renforcer la mise en conformité avec l'article 29 de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, mais son effectivité implique de prendre en compte le contexte social, culturel, matériel et symbolique pour sa mise en œuvre.

Les pays sans restriction

Sur les 27 pays de l'Union européenne ayant ratifiés la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, seul huit ne présentent aucune restriction au droit d'être élu des personnes en situation de handicap, que ce soit pour les élections nationales, régionales ou locales.

L'Italie est le premier pays de l'Union européenne ayant modifié sa législation au profit d'un droit de candidature électorale universelle. L'article 56 de sa Constitution précise que le droit d'être élu dépend du droit de vote. Or la loi du 13 mars 1978, appelé aussi « legge Basaglia », abroge les mesures de restrictions du droit de vote des personnes en situation de handicap. Ainsi depuis 1978, le droit de vote tout comme le droit d'être élu sont universels en Italie.

L'Italie est suivie par l'Autriche en 1987, la Suède en 1989 puis les Pays Bas en 2009, la Croatie en 2012, l'Espagne à partir de 2018 et enfin l'Allemagne ainsi que le Danemark depuis 2019.

Le cas du Danemark est particulier puisqu'au regard de l'article 29 de la Constitution danoise, une personne sous tutelle n'a pas le droit de voter aux élections parlementaires. Cependant, elle aura le droit d'être élue au Parlement (article 4 de la loi sur les élections parlementaires). Ainsi une personne sous tutelle peut paradoxalement se porter candidat aux élections parlementaires sans pour autant y avoir le droit de vote. Parallèlement, les articles 1 et 4 de la loi sur les élections régionales et locales assurent le droit de vote et d'être élu à l'échelle locale et régionale.

Les pays restreignant le droit d'être élu des personnes sous mesure de protection ou suite à une décision judiciaire relative à leur situation de handicap.

Plus d'un tiers des pays européens restreignent le droit d'être élu des personnes handicapées vivant avec un trouble du développement intellectuel sous mesure de protection juridique.

En Bulgarie⁴, en Finlande⁵, en Grèce⁶, en Irlande⁷ et au Luxembourg⁸ les personnes sous mesures de protection ne peuvent pas être élues et cette interdiction est énoncée dans leur Constitution. En Irlande, l'article 16 de la Constitution précise : « Est éligible au Dail Eireann tout citoyen, sans distinction de sexe, âgé de vingt-et-un an révolu, qui n'est pas frappé d'invalidité ou d'incapacité par la présente constitution ou par la loi ». Cependant, la loi de 2015 sur l'assistance à la prise de décision vient réformer les régimes de protection. Cette loi a permis aux personnes auparavant sous mesure de protection de recouvrer le droit de vote et pourrait faire évoluer la situation en faveur de la reconnaissance de leur droit d'être élu.

De même, la France⁹, la Hongrie¹⁰, la Lettonie¹¹, la Slovaquie¹² et la Tchéquie¹³ interdisent aux personnes sous mesure de protection de se présenter aux élections mais cette interdiction est portée par des lois électorales. En France, bien qu'avec l'abrogation de l'article L5 du code électoral en 2019, les personnes sous tutelle aient recouvré leur droit de vote, le code électoral maintient leur privation du droit d'être élu. Cette interdiction à pouvoir exercer un mandat électoral concerne également les personnes sous curatelle : LO 129 (députés), LO 296 (sénateurs), L. 200 (conseillers départementaux), L. 230 (conseillers municipaux), L. 224-8 par renvoi (conseillers métropolitains de Lyon), L. 340, par renvoi (conseillers régionaux, et conseillers à l'Assemblée de Corse, par renvoi à ce renvoi : L. 367), LO 481 (conseillers territoriaux à Saint-Barthélemy), LO 508 (Saint-Martin), LO 536 (Saint-Pierre-et-Miquelon)¹⁴. En pratique, les personnes vivant avec une mesure de protection peuvent candidater et remporter les votes de leurs concitoyens. L'interdiction ne porte que sur le moment de l'exercice du mandat.

⁴ [Constitution Bulgare](#) - Article 65

⁵ [Constitution finlandaise](#) - Article 277

⁶ [Constitution grecque](#) - Articles 51 et 55

⁷ [Constitution irlandaise](#) - Article 16

⁸ [Constitution du grand-duché de Luxembourg](#) - Article 53

⁹ [Code électoral](#) - Article L44

¹⁰ [Loi fondamentale de Hongrie](#) - Article XXIII; alinéa 6

¹¹ [SAEIMA Election Law](#) - Article 5 ; [Loi élection: s locales](#) - Article 9 ; [Loi élections parlement européens](#) - Article 5

¹² [Loi du 29 mai 2014](#) - Article 6

¹³ [Constitution tchèque](#) - Article 19 et 20 ; [Loi n° 247 sur les élections au Parlement de la République tchèque](#) - Article 2

¹⁴ Camby J-P., Les majeurs en tutelle peuvent-ils voter ? LPA, 2020. pp. 1-4

En 2007, le Conseil d'État a annulé les opérations électorales municipales d'une commune ardennaise après que les électeurs se sont exprimés en faveur d'une candidate sous curatelle¹⁵. En 2021, deux personnes placées sous curatelle se sont présentées aux élections départementales. La maire de la commune où résident ces deux candidats a signalé leur inéligibilité à la préfecture.

L'administration lui a répondu que ces personnes n'étaient pas interdites de candidature, et, qu'à ce titre, le tribunal administratif ne pouvait intervenir qu'en cas de victoire afin d'annuler l'élection¹⁶.

En Belgique¹⁷, en Estonie¹⁸ et en Slovénie¹⁹, le droit d'être élu des personnes sous mesures de protection peut être retiré par le juge des tutelles mais contrairement aux pays précédents, ce n'est pas systématique. En Slovénie, l'article 7 de la loi sur les élections au Parlement national précise ainsi : « Tout citoyen de la République de Slovénie qui a atteint l'âge de dix-huit ans le jour du scrutin a le droit de voter et d'être élu député. Nonobstant la disposition du paragraphe précédent, un citoyen de la République de Slovénie qui a atteint l'âge de dix-huit ans n'a pas le droit de voter et d'être élu, si le tribunal a jugé qu'il n'était pas en mesure de comprendre le sens, le but et les effets de élections. Lorsqu'il est placé sous tutelle, le tribunal statue séparément sur la privation du droit de voter et d'être élu ». Le juge des tutelles est donc chargé d'évaluer la compréhension du processus démocratique par la personne avant de statuer sur son droit d'être élu.

En Lituanie²⁰, l'article 2 de la loi sur les élections parlementaires et l'article 2 de la loi sur les élections municipales énonce qu'une personne en situation de handicap peut être déclarée inapte par un tribunal pour se porter candidat aux élections. De même en Pologne²¹, le droit d'être élu dépend de la décision d'un juge sur la capacité de la personne comme le précise le l'article 10 du code électoral, sans faire mention de mesures de protection.

Au Portugal²², ce n'est pas un juge mais un collège de deux médecins qui décide de la privation du droit d'être élu d'une personne ayant un handicap lié à un trouble du développement intellectuel.

¹⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000018007109/>

¹⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000018007109/>

¹⁷ [Loi du 17 mars 2013](#)

¹⁸ [Loi électorale du Riigikogu](#) - Article 4

¹⁹ [Loi sur les élections au Parlement National](#) - Article 7 et 24 ; [Loi sur les élections locales](#) - Article 5,6 et 7

²⁰ [Loi élection parlementaire](#) - Article 2 ; [Loi élection municipal](#) - Article 2

²¹ [Code électoral](#) - Article 10

²² Sur le Parlement : [Loi électorale de l'Assemblée de la République](#) - Article 2 et 4; [Loi électorale pour les collectivités locales](#) - Article 3 et 5

L'article 2 de la loi électorale de l'assemblée de la République mentionne ainsi que « ceux qui présentent manifestement une limitation ou une altération grave des fonctions mentales, même s'ils ne font pas l'objet d'un suivi lors d'une hospitalisation en établissement psychiatrique, déclarés comme tels par un collège de deux médecins » ne peuvent pas se présenter aux élections parlementaires. L'article 3 de la loi électorale pour les collectivités locales reprend la même formulation.

Les pays où le droit d'être élu est retiré aux personnes ayant un handicap lié à un trouble du développement intellectuel et/ou une déficience physique.

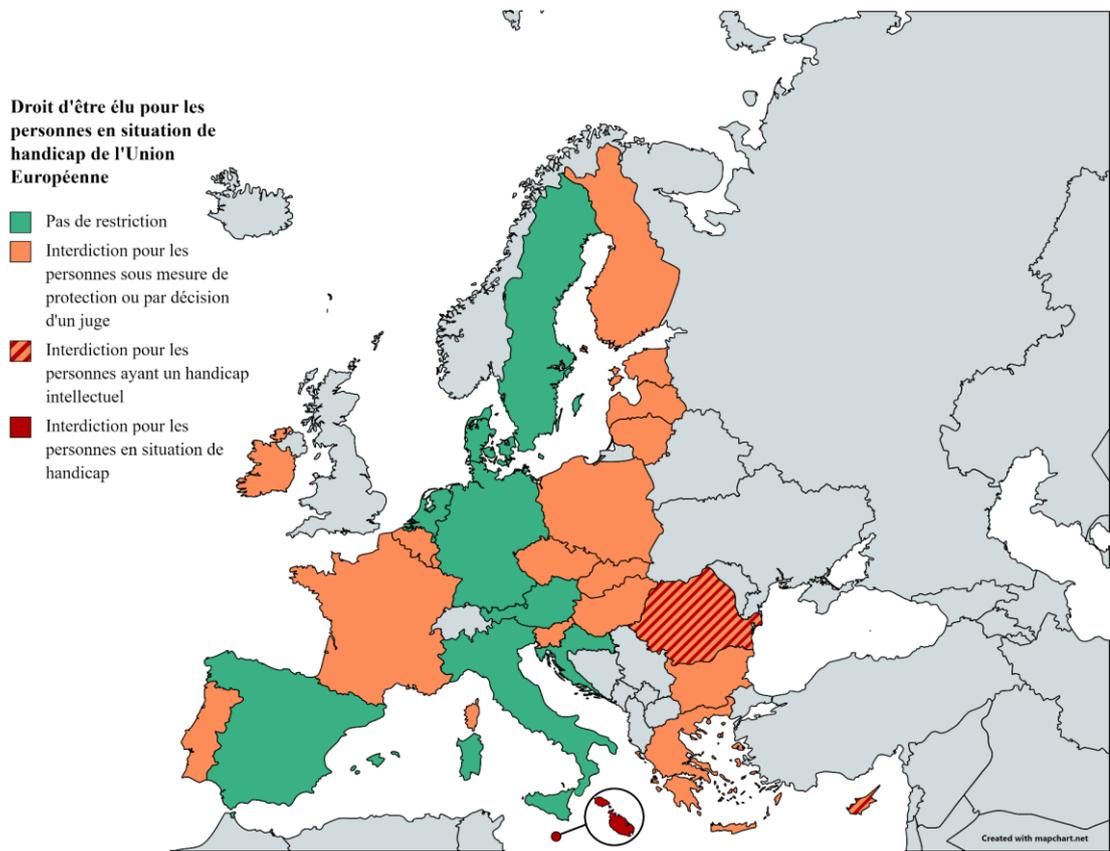
Dans trois pays de l'Union européenne, les personnes ayant un handicap lié à un trouble du développement intellectuel et/ou une déficience physique sont privées de leur droit d'être élues malgré la ratification par ces pays de la Convention sur les droits des personnes handicapées (CDPH). Ainsi, à Chypre²³, selon l'article 64 de la Constitution chypriote, et en Roumanie²⁴, selon l'article 37 de la Constitution roumaine, les personnes ayant un trouble de développement intellectuel, indépendamment de mesures de protection, ne peuvent pas se présenter aux élections.

À Malte, la situation paraît encore plus alarmante puisque toutes les personnes en situation de handicap, que le handicap soit lié à une déficience physique ou un trouble du développement intellectuel, ne peuvent ni être élues, ni rester élues. L'article 54 de la Constitution de Malte précise : « Nul ne peut être qualifié pour être élu membre de la Chambre des représentants – [...] (e) s'il est interdit ou frappé d'incapacité pour cause de maladie ou d'une prodigalité par un tribunal de Malte ». L'article 12 de la loi sur les élections locales mentionne de la même manière : « Nul ne peut concourir à une élection comme membre du Conseil ou demeurer membre : [...] (g) s'il est interdit ou frappé d'incapacité en raison d'une infirmité ou en raison d'une prodigalité par un tribunal de Malte, ou est autrement déclarée incapable mentale ». Enfin l'article 60 de la Constitution de Malte précise : « Un membre de la Commission électorale ne peut être démis de ses fonctions que pour incapacité d'exercer ses fonctions (qu'elle soit due à une maladie mentale ou physique ou pour d'autres raisons) ou pour faute ». Une personne peut donc être démise de ses fonctions d'élu pour cause de handicap lors de son mandat.

Sur les 27 pays membres de l'Union européenne, seuls huit respectent sans condition le droit d'être élu des personnes en situation de handicap. Les 19 autres pays membres le restreignent ou l'interdisent en fonction du handicap de la personne et des mesures de protection.

²³ [Constitution de la République de Chypre](#) - Article 64

²⁴ [Constitution Roumaine](#) - Article 36 et 37



Cette synthèse a pour objectif de rendre compte de la situation relative au droit d'être élu à l'échelle nationale et locale des pays membres de l'Union européenne, au regard de leur législation. Elle se heurte à la complexité de la traduction des textes juridiques et aux difficultés liées à la définition des termes spécifiques qui varient d'un pays à l'autre. De plus, bien que la législation soit représentative de la situation générale d'un pays en matière de défense des droits des personnes handicapées, elle ne reflète pas fidèlement la situation sur le terrain. De fait, le droit d'être élu n'est pas suffisant pour garantir l'accès au processus démocratique aux personnes en situation de handicap.



DONNER LES MOYENS
À CHACUN D'ÊTRE CITOYEN



DÉCOUVREZ LES AUTRES OUTILS VOTE & HANDICAP SUR WWW.HANDEO.FR



LE GUIDE DE SENSIBILISATION



LE TUTORIEL VIDÉO



LES ÉTUDES



LE KIT DE SENSIBILISATION



handéo



www.handeo.fr