

« *Addendum* Vote et majeurs protégés, mars 2019 »

***Élection, droit de vote, droits fondamentaux et majeurs protégés  
Hommage à un juge des tutelles humaniste***

David Noguéro professeur à l'Université Paris Descartes Sorbonne Paris Cité (IDS - UMR-INSERM 1145)

1. Depuis la remise du texte pour les Mélanges dédiés à Thierry Verheyde et leur publication, l'actualité alors annoncée et crainte, dans notre opinion, s'est concrétisée par l'intervention législative en 2019. Dès lors, elle sera brièvement évoquée afin de compléter sommairement la version initiale de l'article livré à l'été 2018, afin que le lecteur dispose d'un éclairage entier au début du printemps 2019.

2. Par suite du discours du Président de la République Emmanuel Macron, du 9 juillet 2018, les pouvoirs publics se sont clairement exprimés en faveur du droit de vote des personnes sous tutelle<sup>2</sup>.

3. **Rapport Anne Caron-Déglise.** Institué au mois de mars 2018, sous l'égide de plusieurs ministères, le groupe de travail Caron-Déglise a réfléchi à cette question. Sa composition faisait la part belle aux représentants des associations liées au handicap, du Défenseur des droits<sup>3</sup>, de la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) - ayant même rendu un avis début 2017 en ce sens -, et de divers courants nettement en faveur des tendances onusiennes. La Secrétaire d'État chargée des personnes handicapées, Mme Sophie Cluzel, a décrit son expérience personnelle, dans les médias, pour défendre l'abrogation des textes du code électoral empêchant l'égalité et la citoyenneté, partant discriminatoires, selon elle. Présents lors de la première séance du groupe, ses deux représentants ont fait valoir instamment son point de vue, à consacrer - objectif politique -, tout en rappelant la liberté des échanges à venir... Les magistrats invités ont souligné l'absence de tout contentieux devant la Cour de cassation à ce propos<sup>4</sup>. Des réflexions menées outre-Rhin afin d'encadrer plus rigoureusement le droit de vote des personnes vulnérables ont été évoquées.

Le 21 septembre 2018, présidant ce groupe, Mme Anne Caron-Déglise, nommée quelques temps auparavant Avocate générale à la Cour de cassation, a remis le rapport de mission interministérielle intitulé « *L'évolution de la protection juridique des personnes. Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables* », ci-après le Rapport Anne Caron-Déglise. Celui-ci est divisé en plusieurs parties dont celle dite « Un cadre juridique de reconnaissance et de protection des droits » (3). Elle comprend une subdivision « Reconnaître effectivement les droits de la personne dans sa protection » (2), menant à « La création d'une catégorie d'actes protégés clairement identifiés » (2.2), dans laquelle s'insèrent « Les actes strictement personnels » (2.2.1), dont le droit de vote<sup>5</sup>. En synthèse, la partie 5 énumère « Les propositions ». Le droit de vote y prend place dans la rubrique « L'ambition d'une réelle

<sup>1</sup> Contribution, in *La vie privée de la personne protégée, In memoriam* Thierry Verheyde (coord. G. Raoul-Cormeil et A. Caron-Déglise), éd. Mare & Martin, coll. Droit privé & science criminelle, 2019, Étude 6, p. 75. Y

<sup>2</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 64, *in limine*. - Annonce saluée du Président de la République, Rapport 2019 de l'ONU sur les droits des personnes handicapées, 5 mars 2019, A/HRL/40/54/Add.1, p. 8, n° 27.

<sup>3</sup> Le citant explicitement sans prendre position sur sa proposition, après le rappel de l'évolution législative, ni qualifier le droit de vote de droit strictement personnel, N. Peterka, A. Caron-Déglise et F. Arbellot, *Protection de la personne vulnérable. Protection judiciaire et juridique des mineurs et des majeurs*, Dalloz action 2017/2018, 4 éd., n° 213.92, p. 272.

<sup>4</sup> En sus de la jurisprudence précédemment citée, une illustration d'un retrait, CA Reims, 5 févr. 2019, RG n° 18/013891.

<sup>5</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, pp. 62-64.

politique publique de soutien et d'accompagnement des personnes les plus vulnérables s'appuyant sur les droits fondamentaux » (1).

La proposition n° 5 du rapport énonce : « reconnaître la pleine citoyenneté de la personne judiciairement protégée en supprimant l'article L. 5 du code électoral et en faisant du droit de voter un acte strictement personnel au sens de l'article 458 du code civil et l'intégrer dans la liste non exhaustive de l'alinéa 2<sup>6</sup>. Intégrer cet article 458 dans le bloc des droits fondamentaux de la personne protégée et le numéroter désormais en article 415-3 »<sup>7</sup>.

**4. Logique des droits fondamentaux.** L'intégration dans le code civil peut étonner à la lecture de son article 7 qui répartit les règles relatives à cette matière : « *L'exercice des droits civils est indépendant de l'exercice des droits politiques, lesquels s'acquièrent et se conservent conformément aux lois constitutionnelles et électorales* »<sup>8</sup>. Peut-être est-ce plus noble, pour un nouveau bloc de droits fondamentaux, d'avoir son siège social dans le monument de la législation civile. Ou alors, il s'agit d'une illustration de la chasse à ce qui serait perçu comme une incapacité de jouissance<sup>9</sup>. On se demande pourquoi y passer tant de temps alors que, par ailleurs, le groupe Caron-Déglise propose la suppression de la tutelle (proposition n° 17)<sup>10</sup> au profit de la mesure unique, afin d'éviter les mesures dites substitutives, ce qui tue dans l'œuf le débat !

Admettons que ce soit pour prohiber un quelconque encadrement du droit de vote, quel que soit le type de mesure de protection juridique en place, y compris celles comprenant la technique de la représentation. Il en va ainsi pour certaines formes de l'habilitation familiale<sup>11</sup>, pour la sauvegarde de justice avec mandataire spécial<sup>12</sup>, outre les mandats de protection future. Le profane naïf se dira qu'il doit probablement s'agir de décisions substitutives plus tolérables. Sans verser dans le cynisme, à la réflexion, il se dira que ces mesures de représentation seront souvent moins coûteuses pour le budget étatique... Les droits de l'Homme version *low cost* !

**5. Acte strictement personnel.** Au-delà des actes compris dans la liste énonciative de l'article 458 du code civil, le droit de vote mérite, selon le rapport, d'appartenir aux actes strictement personnels<sup>13</sup>. Grâce à cette onction, l'abrogation souhaitée devient inéluctable - « suite logique puisque, (de ce fait) le juge chargé de la protection n'aura plus à se prononcer ». Par comparaison, la rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées a la même analyse : pour des curatélaires et tutélaires, des difficultés sont relevées « pour s'inscrire sur les listes électorales, car certaines municipalités demandent la signature de leur représentant légal, alors qu'il s'agit d'un acte strictement personnel »<sup>14</sup>. Il faudrait connaître le contexte exact pour apprécier avec pertinence de telles résistances.

Le débat sur la qualification de l'acte de voter est aussi lié à la discussion sur la représentation par autrui pour voter. Lorsqu'une personne est pleinement capable juridiquement, elle reste libre de ne pas exercer matériellement elle-même ce droit, pour certains motifs, en

<sup>6</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 64.

<sup>7</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 96, et p. 64.

<sup>8</sup> Constitution du 4 oct. 1958, art. 3, al. 4 : « Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques ».

<sup>9</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 13 : « à en être titulaire (par exemple pour le droit de vote) », ce qui diminue la personnalité juridique ; et p. 43 : référence explicite à la CIDPH.

<sup>10</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 64.

<sup>11</sup> C. civ., art. 494-8, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>12</sup> C. civ., art. 435, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>13</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 63.

<sup>14</sup> Rapport 2019 de l'ONU sur les droits des personnes handicapées, préc., p. 8, n° 28.

investissant un tiers d'une procuration dont les modalités sont strictement réglementées<sup>15</sup>. Lorsque la personne est vulnérable, on comprend tout l'enjeu de peser la liberté d'une telle « délégation » au regard des influences possibles qui peuvent être subies, au sens de détournement de volonté. En adoptant la qualification qui, normalement, interdit représentation et assistance, en droit civil, le groupe souhaite probablement souligner qu'il convient de privilégier le soutien et l'accompagnement du majeur<sup>16</sup>, afin qu'il puisse, dans la mesure du possible, se livrer personnellement à l'exercice de voter<sup>17</sup>. Néanmoins, le groupe cherche aussi à ménager une porte de sortie lorsque l'exercice du droit de vote du majeur protégé sera confié à une autre personne. Ainsi, le groupe « s'est interrogé sur les moyens à mettre en œuvre pour reconnaître et favoriser l'expression citoyenne de ces personnes vulnérables, à égalité avec les autres personnes se trouvant dans cette même situation sans être privées du droit de vote, mais sans occulter toutefois le risque de voir leur suffrage dévoyé et le risque de double vote ainsi accordé »<sup>18</sup>.

**6. Appréciation d'une « capacité » à voter.** Dans la conception abolitionniste, afin de plaider pour la reconnaissance du droit de vote sans le moindre frein, il est invoqué des expériences, spécialement étrangères, d'évaluation des capacités décisionnelles, notamment à partir de tests<sup>19</sup>. Le relativisme scientifique est plaidé. En ce sens, il est avancé que « les médecins soulignent la difficulté de leur tâche par exemple à propos du droit de voter car il n'existe pas de données scientifiques pour fonder médicalement une incapacité au droit de voter »<sup>20</sup>. Il apparaît « clairement que les médecins inscrits n'utilisent aucune évaluation fonctionnelle, ni aucun critère, pour apprécier la capacité d'une personne à voter mais des méthodes indirectes, qui varient sensiblement d'un médecin à un autre ». *Quid* de l'appréciation de la lucidité minimale ? Au regard de l'« impossibilité » décrite, et en attendant une révolution scientifique permettant de lire et traduire l'activité cérébrale en direct (ou rétrospectivement), faut-il, en parallèle, supprimer le droit pénal qui sonde les intentions et l'état d'esprit en permanence ?

**7. Statistiques.** L'abrogation de la suppression possible du droit de vote serait mathématiquement fondée. Des chiffres sont donnés, sans toujours préciser toutes les sources ni les méthodes suivies, partant la fiabilité des conclusions. Ainsi, « pour 83% des majeurs placés en tutelle, le juge prononce le retrait du droit de vote, sans réelle motivation dans les décisions qui entraînent une radiation de ces personnes des listes électorales »<sup>21</sup>. C'est impressionnant en volume ! Pourquoi le contentieux de la contestation est-il alors inexistant, se demandera l'esprit candide ? La décision de mise en place de la mesure elle-même ou/et celle sur le choix de l'organe protecteur ne manquent pourtant pas, elles, de subir les foudres de la contestation devant les juges ! La résignation serait-elle sélective ? Il est ajouté que « Selon les chiffres communiqués par l'INSEE, 275 000 majeurs en tutelle ont été radiés du fichier général des électeurs depuis 2009 »<sup>22</sup>, donc en dix ans, soit une grossière moyenne de

<sup>15</sup> Les dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, pour le vote par procuration, C. élect., art. L. 71 s.. Art. L. 71, al. 1<sup>er</sup>, visant le motif du handicap, ou la raison de santé, empêchant d'être présent physiquement le jour du vote.

<sup>16</sup> Il faudrait encore définir précisément les contours de ce soutien ou accompagnement tant clamés.

<sup>17</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 62 : avec le rappel de l'évolution de la législation française et de l'art. 458 C. civ. ; p. 63 : puis la déclaration interprétative de l'article 29 par la France, face à la critique onusienne.

<sup>18</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 63.

<sup>19</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 31 : notamment pour la capacité à voter.

<sup>20</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 32.

<sup>21</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 62 : « Cette proportion est de 92% en cas d'absence d'audition et de 67% si une audition a pu être réalisée ». 86% de suppression en tutelle familiale contre 79% en tutelle MJPM.

<sup>22</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 62.

27500 électeurs tutélaires, selon nos modestes calculs. Mais, si, par ailleurs, le nombre de tutelles par an est autour de 42000 personnes<sup>23</sup>, comment parvient-on à un pourcentage supérieur à 80%, et non de 65% environ ? Par comparaison, la rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées affirme que les « données recueillies au cours de sa visite montrent que 17% des personnes handicapées placées sous tutelle sont privées de leur droit de vote »<sup>24</sup>. On s'y perd ! En 2016, la Cour des comptes affirmait clairement, dans son fameux rapport, son doute sur les méthodes et résultats des statistiques pour la protection juridique. Nul besoin d'être versé dans le « complotisme » ou contempteur patenté de la propagande pour douter de la fiabilité parfaite des chiffres avancés au soutien d'une démarche en réalité idéologique.

Selon une enquête d'une Fondation animée par des partisans de l'abrogation, qui reconnaît elle-même qu'une faible partie des juges des tutelles a pris soin d'y répondre, « près de la moitié des juges (48%) ont indiqué que le certificat médical circonstancié préconisait souvent le retrait de ce droit sans expliquer pourquoi ou rarement »<sup>25</sup>. Il « est confirmé que les juges suivent très majoritairement les avis des médecins » ; les juges, à 36%, résisteraient cependant à l'avis médical. Précisons qu'en droit, le juge n'est en rien lié par celui-ci<sup>26</sup>, et que si l'avis n'est pas du tout motivé, outre le fait que l'expert ne remplit pas son office<sup>27</sup>, on voit mal comment le suivre les yeux fermés, sans mesure d'instruction complémentaire, au moins ! Dans une époque de déjudiciarisation, il ne faut pas se laisser aller à la facilité en délaissant sa mission. L'audition de principe du majeur doit révéler certains éléments pour une appréciation effectivement pesée. En outre, quel que soit le pourcentage réel du retrait du droit de vote en tutelle, il peut se trouver majoritairement justifié en fonction de l'altération des facultés personnelles des intéressés. Et rien n'empêche un recours, en cas de remise en cause d'une telle décision, qui sera ou non accueilli selon les circonstances de l'espèce considérée.

**8. *Souhais à suivre.*** Après la science et les chiffres, les sentiments et la psychologie sont mis en avant au travers de Thierry Verheyde : « le fait que certaines personnes âgées se sentent « parfois plus atteintes par la suppression de ce droit que par la mesure elle-même ». Que dire d'un consommateur avec une carte bancaire de retrait plafonné ? Selon le magistrat, « toute personne en mesure d'exprimer son souhait de pouvoir continuer à voter devrait conserver ce droit, quelle que soit l'importance de ses troubles cognitifs »<sup>28</sup>. Si le souhait est manifesté, fermement, on devine que l'altération laisse subsister une certaine capacité naturelle, à apprécier avec indulgence dans ce domaine du vote. Toujours sans le moindre contentieux constaté, le « souhait de la personne de continuer à voter » ne serait pas pris en compte par les médecins, à lire le rapport Anne Caron-Déglise. L'idée serait de défendre le vote placebo pour se sentir mieux, qui serait donc un motif pour accorder un « droit à » sans limites, y compris celle intelligente.

**9. *Les risques balayés.*** Dans ce contexte, il nous est expliqué que la France est exhortée à abroger son dispositif<sup>29</sup>. Il est insisté sur l'absence de risque de suffrage dévoyé qui aurait été

<sup>23</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 23.

<sup>24</sup> Rapport 2019 de l'ONU sur les droits des personnes handicapées, préc., p. 8, n° 27.

<sup>25</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 62.

<sup>26</sup> CPC, art. 246.

<sup>27</sup> Notamment, CPC, art. 238 et 244. Complément, CPC, art. 245.

<sup>28</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 62.

<sup>29</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 63.

vraiment mesuré : « si ce risque est sérieux, il n'est pas documenté quantitativement et n'est pas propre au vote des personnes en tutelle »<sup>30</sup>. Cela ressemble à une curieuse appréciation de climato-sceptique mâtinée de fatalisme et de relativisme. *A contrario*, faudrait-il comprendre que des électeurs seraient déjà actuellement sous influence d'autrui, substituant son choix ? Car, en l'occurrence, c'est bien de cette difficulté dont il s'agit, non d'un problème d'éducation ou d'environnement social qui influencent nos choix d'individu.

L'exagération par déformation suit immédiatement : « il ne peut être sérieusement soutenu qu'elles (i.e. tutélaires) sont toutes hors d'état d'exprimer leur volonté, en particulier dans la sphère électorale »<sup>31</sup>. Qui l'a jamais prétendu ? Personne, pas même le législateur qui a prévu la souplesse sans retrait automatique ! Néanmoins, parmi les personnes vulnérables, il y en a certaines qui sont dans un état tel qu'il est difficile d'estimer qu'elles votent « en conscience »<sup>32</sup>, sinon « raisonnablement » au regard de leurs propres convictions...

Dans le prolongement, il est indiqué que la question du vote en tutelle « ne peut donc être abordée par le prisme prioritaire de l'insincérité du scrutin puisque de ce strict point de vue, aucun argument sérieux ne permet de soutenir que ce principe serait préservé par le maintien de la possibilité pour le juge chargé de la protection des majeurs de statuer sur le maintien, la suppression ou la suspension du droit de vote des personnes en tutelle »<sup>33</sup>. Il faut se méfier du raisonnement par l'absurde susceptible par sa portée insoupçonnée à l'origine d'anéantir plus loin, ensuite, que la seule étape sur laquelle l'on se concentre d'abord.

**10. *Autres mesures de protection.*** Un piment d'argument-massue est ajouté à la sauce de la pulvérisation des bornes : « D'autant moins que les autres régimes de protection sous forme de représentation que sont actuellement le mandat de protection future et l'habilitation familiale<sup>34</sup> n'entraînent jamais cette conséquence et que d'autres personnes objectivement hors d'état d'exprimer leur volonté, durablement ou ponctuellement, y compris le jour du scrutin<sup>35</sup>, ne sont pas privées du droit de vote »<sup>36</sup>. Le raisonnement est parfaitement réversible et renversable - sans aller jusqu'à discuter de la portée pratique, du coup, des principes de subsidiarité et de nécessité - afin de plaider l'encadrement généralisé en se prononçant à partir de l'état de chaque individu, quel que soit la mesure protectrice, serait-elle unique ! En sus, il faut se méfier des extrapolations. Des automobilistes conduisent ou des chasseurs chassent, sans permis<sup>37</sup> ; aussi, pourquoi l'imposer à certains alors qu'il suffirait de le supprimer pour tous ?

<sup>30</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 63.

<sup>31</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 63.

<sup>32</sup> Sur l'exigence raisonnable (après la modification en 2007 de notre droit), avec la boutade finale, V. J. Hauser, obs., Faut-il être parfaitement conscient pour pouvoir voter ?, RTD civ. 2010, p. 762 : « l'hypothèse d'un tuteur conscient de sa citoyenneté n'est pas négligeable et puis on pourra toujours se demander, en voyant le niveau de certaines campagnes électorales, s'il est vraiment absolument nécessaire d'avoir une pleine conscience quand on vote ! ». On peut penser qu'une ampoule basse consommation devrait suffire, qui est lueur.

<sup>33</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 63.

<sup>34</sup> Mesure dont il faut rappeler qu'elle n'est apparue qu'en 2016, sans réflexion ni toilettage s'agissant du code électoral. Ou le Code de la santé publique, par exemple !

<sup>35</sup> Comp. Rapport 2019 de l'ONU sur les droits des personnes handicapées, préc., p. 8, n° 28 : la rapporteuse spéciale a « appris que des présidents de bureaux de vote avaient refusé l'exercice du droit de vote à des personnes ayant un handicap intellectuel ».

<sup>36</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 63.

<sup>37</sup> Comp. C. envir., art. L. 423-11, al. 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> : « Ne peuvent obtenir la délivrance d'un permis de chasser : (...) 2<sup>o</sup> Les majeurs en tutelle, à moins qu'ils ne soient autorisés à chasser par le juge des tutelles ». - Encore, sur les chiens d'attaque ou de garde et de défense, C. rur., art. L. 211-13, 2<sup>o</sup> : « Ne peuvent détenir les chiens

**11. Droit comparé.** De surcroît, notre pays serait à la traîne conservatrice, à en croire les enseignements du droit comparé sélectionné exclusivement dans les systèmes admettant le vote - une « analyse comparatiste rapide » (*sic* !), est-il précisé<sup>38</sup>. Est simplement mentionnée l'existence, parfois, de solutions différentes selon le type de scrutin. L'alignement sur les progressistes s'impose donc de plus fort afin de suivre un soi-disant mouvement international déferlant, clouant au pilori les réfractaires à l'évolution qui n'a rien de darwinienne.

**12. Conformité recherchée du dispositif français à la CIDPH après visite.** En outre, il est rappelé que la rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées a effectué sa visite en France, du 3 au 17 octobre 2017, pour remettre un rapport début 2019, donnant le ton de la réforme impérative sous forme de recommandation comminatoire (oxymoron circonstanciel)<sup>39</sup>. Comme pour l'autorisation en mariage honnie - malgré la validation du droit français pourtant critiqué sous les angles constitutionnel et conventionnel<sup>40</sup>, mais n'empêchant pas la « réforme » au nom des droits de l'Homme<sup>41</sup> -, est clamée la rupture d'égalité et la discrimination<sup>42</sup>.

Hasard des événements, le rapport « sévère » a été rendu après la quarantaine de vacanciers français au Costa Rica, atteints de rougeole - car adeptes des droits de l'Homme dans sa version individualiste, celle de ne pas se faire vacciner soi dans l'intérêt collectif<sup>43</sup> - dans un pays qui avait réussi à l'éradiquer. La rapporteuse Mme Catalina Devandas-Aguilar, originaire d'Amérique centrale, a rendu un rapport qui concerne les droits des personnes handicapées sous de multiples facettes pour notre contrée du côté de l'Atlantique. « La rapporteuse spéciale encourage les autorités législatives compétentes à revoir en profondeur l'ensemble du cadre normatif afin d'achever d'harmoniser la législation, conformément à l'article 4 de la Convention »<sup>44</sup>, qui est à promouvoir tous azimuts.

Sera ici isolée la seule question autour du vote et de l'éligibilité, entraînant des recommandations. D'emblée, sur la déclaration interprétative du gouvernement français au sujet de l'article 29 de la convention sur le vote, la rapporteuse encourage son retrait<sup>45</sup>. On ne lui confierait pas le dépouillement d'un scrutin où chacun est censé exprimé librement son opinion ! Ce serait alors un vote urnes bourrées...

mentionnés à l'article L. 211-12 : (...) 2° Les majeurs en tutelle à moins qu'ils n'y aient été autorisés par le juge des tutelles ».

<sup>38</sup> Rapport Anne Caron-Dégliise, p. 63.

<sup>39</sup> Rapport Anne Caron-Dégliise, p. 63, *in fine*.

<sup>40</sup> CEDH, 25 oct. 2018, requête n° 37646/13, Roger Delecolle c/ France ; AJ fam. déc. 2018, p. 693, obs. G. Raoul-Cormeil ; JCP N 2019, chron. 1110, note N. Peterka ; Defrénois 21 févr. 2019, n° 8, 145s9, p. 31, obs. D. Noguéro ; JCP G 2019, chron. 215, n° 2, obs. M. Lamarche.

<sup>41</sup> C. civ., art. 460, après la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 (art. 10, 8°). Nouvelle conformité, Cons. const. 21 mars 2019, 2019-778 DC Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, cons. 43-46.

<sup>42</sup> Rapport Anne Caron-Dégliise, p. 64.

<sup>43</sup> Depuis, art. 49, III, de la loi n° 2017-1836 du 30 déc. 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018. CSP, art. L. 3111-2, 9°.

<sup>44</sup> Rapport 2019 de l'ONU sur les droits des personnes handicapées, préc., p. 6, n° 19 : voir la lecture édifiante des dispositions, simples illustrations, qui ne seraient pas conformes à l'article 12 de la convention ! Les chauds partisans de la CIDPH, en France, devraient nous donner leur analyse à ce sujet !

<sup>45</sup> Rapport 2019 de l'ONU sur les droits des personnes handicapées, préc., p. 4, n° 9, et recommandation, p. 19, n° 78, c). En rappelant l'autorité supérieure des traités internationaux (p. 4, n° 10). *Quid* de leur interprétation extensive voire déformante ?

Dans le prolongement, à partir de l'article 12 de la Convention reconnaissant la pleine capacité juridique des personnes handicapées, la rapporteuse spéciale souligne la non-conformité « notamment des articles L. 5 et L. 200 du Code électoral, qui prévoient la suppression du droit de vote de personnes spécifiques placées sous tutelle et interdisent aux personnes placées sous tutelle ou sous curatelle de se présenter aux élections et d'être élues »<sup>46</sup>. Pour la participation politique, la critique est forte. « La rapporteuse spéciale constate avec une vive préoccupation qu'en France, le droit de voter et de se présenter aux élections est intrinsèquement lié à la capacité juridique des personnes handicapées »<sup>47</sup>. En recommandation, doivent être abrogées « les dispositions discriminatoires » que contient le code électoral<sup>48</sup>.

**13. Abrogation de la faculté de supprimer le droit de vote.** En son article 11, la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice porte ce vent émancipateur<sup>49</sup>, à grande vitesse<sup>50</sup>. L'inscription favorisée sur la liste électorale de la commune de lieu de résidence doit permettre une participation dès les élections européenne de mai 2019<sup>51</sup>. Par suite du rapport Anne Caron-Dégliise, il s'agit d'un amendement<sup>52</sup> au projet initial n° 463 dans sa version initiale du 20 avril 2018 qui ne comprenait absolument rien à ce propos. Dès lors, l'influence politique se devine. L'article L. 5 du code électoral est abrogé<sup>53</sup>. Le contenu du certificat médical circonstancié, exigé par l'article 431 du code civil (à la rédaction modifiée en 2019)<sup>54</sup>, devra être révisé en raison de son inutilité, car il est prévu jusqu'à présent de préciser les conséquences de l'altération des facultés personnelles sur l'exercice du droit de vote<sup>55</sup>.

Il est vrai que la réforme dans la démagogie, soi-disant « inclusive », est d'autant mieux vue qu'elle a les atours de la gratuité pour le budget de l'État. Il faudra néanmoins organiser les modalités. Là, les finances pourraient être sollicitées, sauf à s'en arranger par une enveloppe symbolique et une communication habile. Les responsables des bureaux de vote vont

<sup>46</sup> Rapport 2019 de l'ONU sur les droits des personnes handicapées, préc., p. 6, n° 19.

<sup>47</sup> Rapport 2019 de l'ONU sur les droits des personnes handicapées, préc., p. 8, n° 27.

<sup>48</sup> Rapport 2019 de l'ONU sur les droits des personnes handicapées, préc., p. 19, n° 78, d).

<sup>49</sup> Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 (art. 11). Dispositions non soumises au contrôle de constitutionnalité.

<sup>50</sup> Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, art. 109, IV : « L'article 11 s'applique aux personnes qui bénéficient d'une mesure de tutelle à la date de publication de la présente loi ainsi qu'aux instances en cours à cette même date. Les autres dispositions du jugement prononçant ou renouvelant la mesure de tutelle continuent de s'appliquer ». La Chancellerie a publié une circulaire du 25 mars (CIV/04/2019, pp. 4-5) de présentation des entrées en vigueur des dispositions civiles de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice (Bulletin officiel ministère de la Justice du 29 mars 2019 n° 2019-03). Elle est accompagnée plusieurs annexes formant chacune une fiche, dont l'annexe 9 Restitution immédiate du droit de vote aux majeurs en tutelle.

<sup>51</sup> L'annexe 9 de la circulaire prévoit même la possibilité d'un mandat écrit pour une telle inscription. Avec les interdictions de la procuration ou sans ?

<sup>52</sup> Projet AN, n° 232, 18 févr. 2019, art 8 *ter*.

<sup>53</sup> Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, art. 11, I, 1°. Dispositions de coordination (art. 11, III, IV, V et VI), C. rural et de la pêche maritime, L. 723-24, al. 1° ; COJ, art. L. 552-9-10, al. 1° ; CSP, art. L. 1432-3, II, 2°, art. L. 6143-6, 2° ; art. L. 6162-8, 2° ; art. L. 6431-5, 2° ; et art. 51-1 de la loi n° 86-845 du 17 juill. 1986.

<sup>54</sup> Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, art. 9, I, 4°. Le décret est prévu pour le 1<sup>er</sup> janvier 2020 selon le ministère de la Justice.

<sup>55</sup> CPC, art. 1219, 3°. Et Rapport Anne Caron-Dégliise, p. 30 : rappelant cette disposition, en soulignant les insuffisances voire la défaillance de l'évaluation médicale, afin de mieux plaider la généralisation d'une évaluation pluridisciplinaire, véritable *leitmotiv*.

sûrement pâtir concrètement<sup>56</sup>, en première ligne, de cette nouvelle ouverture des droits pour tous...

Se voulant « pragmatique », le groupe Caron-Déglise relève deux difficultés : « la sincérité du vote et la question de l'organisation effective des opérations de vote dont les procurations »<sup>57</sup>. Pour la première, cela pourrait paraître curieux après avoir balayé l'objection pour justifier l'abrogation. Faut-il toujours chercher la cohérence d'ensemble ? Pour la seconde question, il est relevé que « l'article L. 71 du code électoral entr(e) en dissonance avec l'article 458 » révisé. Le premier de ces deux textes est relatif au vote par procuration.

**14. Suggestions d'accessibilité au vote.** Pour ceux qui espèrent une solution clé en main, il ne faut pas rêver en lisant le rapport. On retrouve une généralité du propos qui évoque la maxime ici plus démissionnaire qu'aux accents gaulliens : *l'intendance suivra*. En effet, il est indiqué que les personnes sous tutelle « seront désormais à égalité avec toutes les autres personnes dont l'état de voter est susceptible de remise en cause lors des opérations de scrutin et des mesures peuvent être prises pour que la conséquence d'un droit éminemment personnel soit d'abord facilité pour tous et, le cas échéant, contrôlé par le juge naturel des listes ou des opérations électorales. L'accompagnement par un service civique dédié, basé notamment sur la promotion de la citoyenneté, l'accessibilité et l'accompagnement bienveillant, constitue une piste intéressante pour répondre aux besoins des personnes protégées »<sup>58</sup> (*sic* !). Indépendamment de la logorrhée caractéristique du jargon habituel en la matière, et de repères flous, quelles mesures ? On n'ose s'interroger sur les moyens matériels mis ou à mettre en œuvre.

Des pistes pourraient-elles être explorées du côté de la voix de la CIDPH, conseillère en chef d'un État voulu très providence, limite dispendieux ? La rapporteuse spéciale reconnaît l'évidence à saluer, à savoir que notre droit prévoit l'accessibilité des bureaux et techniques de vote quel que soit le type de handicap - est souligné l'accent mis, en pratique, sur l'accessibilité physique - en citant l'article L. 62-2 du Code électoral qui énonce exactement : « *Les bureaux et les techniques de vote doivent être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit le type de ce handicap, notamment physique, sensoriel, mental ou psychique, dans des conditions fixées par décret* »<sup>59</sup>. Par parenthèse, cela montre que ce n'est pas le handicap en lui-même qui génère un encadrement, qui serait inégalitaire, mais certaines répercussions constatées de l'altération des facultés personnelles traduites en mesure de protection juridique en combinaison avec d'autres facteurs<sup>60</sup>. Il demeure que pour la rapporteuse spéciale, « les campagnes électorales sont difficilement accessibles pour les personnes présentant un handicap intellectuel »<sup>61</sup>. Dans l'absolu, certains les jugeaient d'un niveau médiocre. Il va donc falloir décliner le modèle construit pour les électeurs ordinaires en plusieurs versions. Il faut favoriser l'accès de ces personnes « à l'information et à la communication » et « améliorer leur participation lors des élections à venir »<sup>62</sup>.

<sup>56</sup> G. Raoul-Cormeil, Les distorsions entre la théorie et la pratique du droit des majeurs protégés, JCP G 2019, Étude 121, spéc. n° 8 : à propos des facteurs externes au droit des majeurs protégés, idéologiques, l'auteur traite du droit de vote pour indiquer que « la loi nouvelle pourrait déplacer les difficultés plutôt qu'elle ne les résorbera, tant elle exposera les responsables de bureaux de vote à contrôler le bon usage de l'assistance matérielle à l'expression du suffrage et à réagir face aux incidents ». Un peu timide dans sa critique certaine, il ajoute : « N'aurait-il pas été possible d'obtenir des juges des tutelles une application moins rigoureuse de la suppression du droit de vote ? ». Pour conclure (dépité ?) : « Rien n'est moins sûr. Les attentes du Défenseur des droits et de la rapporteuse spéciale des Nations Unies sont focalisées sur une abrogation de l'article L. 5 du Code électoral ».

<sup>57</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 64.

<sup>58</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 64.

<sup>59</sup> Rapport 2019 de l'ONU sur les droits des personnes handicapées, préc., p. 9, n° 29, *in limine*.

<sup>60</sup> Notamment, C. civ., art. 425 et art. 440.

<sup>61</sup> Rapport 2019 de l'ONU sur les droits des personnes handicapées, préc., p. 9, n° 29.

<sup>62</sup> Rapport 2019 de l'ONU sur les droits des personnes handicapées, préc., p. 9, n° 29, *in fine*.

Ce n'est pas tout. Dans la liste des recommandations pour la participation, la rapporteuse spéciale prie le gouvernement français : « a) De garantir que l'ensemble des opérations électorales tiennent compte de toutes les personnes handicapées et leur soient accessibles ; b) D'offrir à l'ensemble des parties prenantes aux opérations électorales des cours de formation sur le droit de vote des personnes handicapées, notamment de dispenser aux organisateurs du scrutin et aux scrutateurs des enseignements sur l'accessibilité des opérations électorales, sur l'accueil des personnes handicapées dans les bureaux de vote et sur l'aide à leur apporter »<sup>63</sup>. Il s'agit donc de grandes lignes ; le détail reste à organiser et à financer. Je lance le Concorde - toujours image d'innovation pour un cinquantenaire -, occupez-vous de sa commercialisation - à la réussite fort mitigée, comme chacun sait.

**15. Liste de mandataires interdits.** La loi de 2019 ne se contente pas d'abroger les dispositions relatives au droit de vote du tuteur. Elle s'intéresse aux modalités pratiques du geste de voter. Plus spécialement, sont organisées des incompatibilités frappant certaines personnes dans l'environnement du majeur protégé, qui ne peuvent recevoir une procuration de sa part.

En conséquence, l'article L. 64, alinéa 1<sup>er</sup>, du code électoral est remanié : « *Tout électeur atteint d'infirmité certaine et le mettant dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe et de glisser celle-ci dans l'urne ou de faire fonctionner la machine à voter est autorisé à se faire assister par un électeur de son choix* », autre que l'une des personnes mentionnées aux 1<sup>o</sup> à 3<sup>o</sup> de l'article L. 72-1, s'agissant des majeurs en tutelle »<sup>64</sup>. Il s'agit donc d'un renvoi à la disposition listant ceux concernés limitativement par l'interdiction dressée. Les majeurs sous protection juridique sont-ils, de ce fait, systématiquement dans une telle impossibilité décrite en raison d'une « infirmité », au sens strict ? Chacun appréciera. Personnellement, nous demeurons vraiment circonspect pour ne pas dire très dubitatif. Il faudra sans doute une interprétation assez extensive pour y comprendre les troubles cognitifs et mentaux.

Avec la loi de 2019, est créé un nouvel article L. 72-1 du code électoral<sup>65</sup>. En même temps qu'est reconnue la marge d'initiative du majeur protégé est annoncée l'interdiction de représentation par un certain nombre de personnes énumérées, à l'alinéa 1<sup>er</sup> : « *Le majeur protégé exerce personnellement son droit de vote pour lequel il ne peut être représenté par la personne chargée de la mesure le concernant* ».

L'organe protecteur ne saurait recevoir procuration pour voter en lieu et place du majeur qu'il protège, sans distinction suivant le profil<sup>66</sup> de la personne chargée de la protection (mandataire judiciaire à la protection des majeur ou non-professionnel, comme le conjoint, par exemple)<sup>67</sup>.

Suit la liste exhaustive de ceux empêchés de recevoir procuration de la part du majeur protégé. « *Il ne peut donner procuration à l'une des personnes suivantes* :

<sup>63</sup> Rapport 2019 de l'ONU sur les droits des personnes handicapées, préc., p. 20, n° 80.

<sup>64</sup> Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, art. 11, I, 2°. L'alinéa 2 sur la mention en cas d'impossibilité de signer demeure inchangé.

<sup>65</sup> Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, art. 11, I, 3°.

<sup>66</sup> Comp. C. civ., art. 909. Seuls les MJPM, Civ. 1<sup>re</sup>, 17 oct. 2018, n° 16-24.331 : Bull. civ. I ; JCP N 2018, 851 et JCP G 2018, Act., 1168, obs. I. Maria ; Dr. fam. déc. 2018, n° 287, note I. Maria ; LEFP déc. 2018, n° 111t0, p. 3, obs. G. Raoul-Cormeil ; AJ fam. déc. 2018, p. 691, obs. N. Levillain ; BJDA 2018, n° 60, obs. M. Robineau ; JCP N 2019, chron. 1107, note A. Tani ; Defrénois 14 mars 2019, n° 11, doctrine, 145s1, p. 20, par D. Noguéro, *L'incapacité de recevoir à titre gratuit ne s'applique qu'au mandataire judiciaire à la protection des majeurs*, et Defrénois 21 févr. 2019, n° 8, 145t3, p. 31.

<sup>67</sup> Corrélativement, l'organe devrait être dispensé, en ce domaine, du devoir d'information de l'art. 457-1 C. civ..

1° *Le mandataire judiciaire à sa protection ;*

2° *Les personnes physiques propriétaires, gestionnaires, administrateurs ou employés de l'établissement ou du service soumis à autorisation ou déclaration en application du code de l'action sociale et des familles, d'un établissement de santé mentionné à l'article L. 6111-1 du code de la santé publique ou d'un service soumis à agrément ou déclaration mentionné au 2° de l'article L. 7231-1 du code du travail, ainsi que les bénévoles ou les volontaires qui agissent au sein des structures ou y exercent une responsabilité<sup>68</sup> ;*

3° *Les salariés mentionnés à l'article L. 7221-1 du code du travail accomplissant des services à la personnes définis au 2° de l'article L. 7231-1 du même code ».*

Selon l'interprétation administrative fixée par la circulaire de mars 2019, détaillée par l'annexe 9, il faudrait comprendre que l'organe protecteur ne représente pas le majeur pour ce droit personnel mais que certains des protecteurs pourraient néanmoins recevoir procuration (qui est une représentation !) à l'exclusion d'autres. « La personne en tutelle pourra donc voter elle-même ou donner procuration dans les conditions du nouvel article 72-1 du code électoral, c'est-à-dire au tuteur familial ou à tout autre proche sauf les personnes mentionnées à ce nouvel article ». Il nous semble que cette version de l'étendue de la prohibition de procuration au protecteur en charge mérite éclaircissement, car la lettre de la loi, qui s'impose dans la hiérarchie des normes, ne nous paraît pas aussi limpide que la circulaire l'affirme.

Des dispositions spécifiques à l'outre-mer adaptent la liste de ceux soumis à l'interdiction de recevoir procuration pour voter<sup>69</sup>. Inversement, en dehors de la liste, d'autres personnes peuvent recevoir procuration pour exercer ce droit qualifié de strictement personnel.

En pratique, pour certaines personnes vulnérables isolées, on se demande qui pourra bien être disponible, sans entrer dans l'interdiction, pour concrètement recevoir une telle procuration ! Pour l'efficacité de l'encadrement, et sa sanction<sup>70</sup>, comment le bureau de vote pourra-t-il vérifier qu'une telle interdiction est bel et bien respectée ? Sans cette possibilité exercée concrètement, la prohibition risque de demeurer vaine, et le souhait (de façade ?) de protection qui l'anime s'étiolle sérieusement jusqu'à l'anéantissement.

**16. Éligibilité.** En revanche, le groupe Caron-Déglise a une vision borgne de l'élection ou unijambiste, si l'on préfère. Parmi les difficultés, il y a certes « la question de l'éligibilité » ; mais, « le groupe a estimé qu'elle pouvait être dissociée de la question centrale du droit de voter »<sup>71</sup> (*sic* !)<sup>72</sup>. Malgré l'adjectif employé pour hiérarchiser, il s'agit plus d'une affirmation

<sup>68</sup> Comp. la liste de l'art. L. 116-4, I, CASF, pour les libéralités.

<sup>69</sup> Création (Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, art. 11, I, 5°), de l'art. 387-1 C. élect., pour la Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie et pour les îles Wallis et Futuna : « (...) remplacée par la référence aux établissements, aux services ou aux personnes équivalentes dans les réglementation applicable localement ». – Encore (Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, art. 11, I, 6°), art. L. 388 C. élect..

<sup>70</sup> Modification (Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, art. 11, I, 4°) de l'art. L. 111 C. élect. : « Toute manoeuvre frauduleuse ayant pour but d'enfreindre les dispositions des articles « L. 64 et L. 71 à L. 77 sera punie des peines prévues à l'article L. 107 », soit l'emprisonnement et l'amende.

<sup>71</sup> Rapport Anne Caron-Déglise, p. 64.

<sup>72</sup> Cette amputation de réflexion est d'autant plus étonnante que le groupe a travaillé immédiatement après la vive polémique mondiale sur l'empêchement du président américain, Donald Trump, en raison de la spéculation sur sa santé mentale (le livre *Fire and Fury. Inside the Trump White House*, paru fin févr. 2018 en langue française). Il est toujours stupéfiant de constater l'indignation ou la critique sélectives.

arbitraire qu'autre chose afin de justifier une hémiplegie dans le respect des droits fondamentaux<sup>73</sup>. Dont acte ! Quoique...

La rapporteuse spéciale de l'ONU a cependant relevé sur un même plan l'incompatibilité du droit français avec la Convention tant du côté de l'électeur que de celui de l'éligible<sup>74</sup>. Décidément, les propos de l'intéressée raisonnent toujours dans le contexte international de la candidature à un énième mandat du président de la République algérien - avant son retrait « autonome » pour un mandat prolongé avec des élections décalées, puis une inaptitude déclarée souhaitée destituante -, perspective de surcroît discutée lors d'un séjour médical prolongé en Suisse, pays de la fin de vie structurée.

L'interdiction de se présenter aux élections, spécialement l'article L. 200 du code électoral, est visée au même titre que le droit de vote s'agissant de la participation politique des personnes handicapées<sup>75</sup>. La même condamnation est prononcée au nom de la discrimination à proscrire<sup>76</sup>. La rapporteuse spéciale invite donc à aller plus loin que la loi de 2019 manifestement insuffisante ! Affaire à suivre ? C'est le problème de la surenchère. Une fois le doigt dans l'engrenage, le temps de la communication politique se répète : l'eau est sans cesse apportée au moulin de la « révolution » permanente.

---

<sup>73</sup> Comp. Constitution du 4 oct. 1958, art. 1, al. 2 : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ».

<sup>74</sup> Rapport 2019 de l'ONU sur les droits des personnes handicapées, préc., p. 6, n° 19. Par comparaison, est aussi critiqué l'art. 256, 8° du code de procédure pénale qui interdit d'être jurés à la Cour d'assises (conditions d'aptitude aux fonctions de juré).

<sup>75</sup> Rapport 2019 de l'ONU sur les droits des personnes handicapées, préc., p. 8, n° 27 s..

<sup>76</sup> Comp. sur la vacance de la présidence pour quelque cause que ce soit ou l'empêchement d'exercer les fonctions, Constitution du 4 oct. 1958, art. 7.