

Date de dépôt : 8 mai 2018

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier :

- a) PL 12211-A** **Projet de loi constitutionnelle de M^{mes} et MM. Pierre Vanek, Cyril Mizrahi, Jean Batou, Jocelyne Haller, Claire Martenot, Salika Wenger, Christian Zaugg, Nicole Valiquer Grecuccio, Jean-Charles Rielle, Christian Frey, Olivier Baud, Romain de Sainte Marie, Salima Moyard, Marion Sobanek, Irène Buche modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (Mise en conformité avec la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées – CDPH)**
- b) PL 12212-A** **Projet de loi de M^{mes} et MM. Pierre Vanek, Cyril Mizrahi, Jean Batou, Jocelyne Haller, Claire Martenot, Salika Wenger, Christian Zaugg, Nicole Valiquer Grecuccio, Jean-Charles Rielle, Christian Frey, Olivier Baud, Romain de Sainte Marie, Salima Moyard, Marion Sobanek, Irène Buche modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05) (Mise en conformité avec la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées – CDPH)**

Rapport de majorité de M. Cyril Mizrahi (page 1)

Rapport de minorité de M. Murat Julian Alder (page 106)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Cyril Mizrahi

Mesdames et
Messieurs les députés,

Sous la présidence de M. Christian Flury et M^{me} Anne Marie von Arx-Vernon, la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a examiné les PL 12211 et 12212 lors de cinq séances, soit les 5 décembre 2017, 10 janvier, 7 et 21 février, ainsi que 7 mars 2018.

Les procès-verbaux ont été tenus par MM. Jérôme Bouchet et Nicolas Gasbarro. Les travaux se sont déroulés en présence de M^{me} Irène Renfer, secrétaire adjointe du Secrétariat général du Grand Conseil.

Le département présidentiel a été représenté, pour tout ou partie des travaux, par M. Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques et M^{me} Alessia Campagnolo, conseillère juridique à la Chancellerie.

Le rapporteur tient à remercier chaleureusement les personnes précitées, en particulier le personnel du Secrétariat général du Grand Conseil pour son aide lors de l'élaboration du présent rapport, ainsi que les personnes et organisations consultées.

Organisation des travaux

Les travaux se sont déroulés au cours des cinq séances que la commission y a consacrées de la manière suivante :

- 1) 6 décembre 2017 : Présentation par M. Pierre Vanek, auteur, et décisions sur les consultations écrites ;
- 2) 10 janvier 2018 : point de situation sur les consultations écrites ;
- 3) 7 février 2018 : Entrée en matière (1^{er} débat) et 2^e débat ;
- 4) 21 février 2018 : suite des débats et décision audition Commission de gestion du Pouvoir judiciaire ;
- 5) 7 mars 2018 : Audition de M. Olivier Jornot, procureur général et président de la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire et M. Patrick Becker, secrétaire général du Pouvoir judiciaire, et vote 3^e débat.

Au fil des travaux, la commission a reçu les réponses suivantes des personnes et institutions consultées, figurant en annexe du présent rapport :

- 1) 19 décembre 2017 : Conseil d'Etat, soit pour lui son président, M. François Longchamp ;
- 2) 22 décembre 2017 : Office fédéral de la justice (OFJ), soit pour lui M. Luzius Mader, directeur suppléant, Office ayant transmis nos questions au Bureau fédéral pour l'égalité des personnes handicapées (BFEH) ;
- 3) 17 janvier 2018 : MM. Thierry Tanquerel et Michel Hottelier, professeurs ordinaires à la Faculté de droit de l'Université de Genève ;
- 4) 13 février 2018 : Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH), soit pour lui M^{me} Nathalie Christen ;
- 5) 14 février 2018 : Inclusion Handicap (M^{me} Caroline Hess-Klein, Dr en droit, vice-directrice), Pro Mente Sana (M. Jean-Dominique Michel, secrétaire général) et la Fédération genevoise des associations de personnes handicapées et de leurs proches (FéGAPH, M^{me} Marjorie de Chastonay, présidente) ;
- 6) 19 février 2018 : Pouvoir judiciaire, soit pour lui son secrétaire général, M. Patrick Becker.

1) Séance du 6 décembre 2017

Présentation par M. Pierre Vanek, auteur

M. Vanek indique qu'il y a deux projets de loi ; le premier est constitutionnel et le second concerne une modification de la LEDP. Il précise alors qu'il faut en priorité discuter du principe constitutionnel et en cas d'acceptation, traiter l'autre.

Il rappelle que ce projet de loi est particulier, car il correspond à une proposition d'amendement qu'il avait fait dans le cadre du PL 11969 du Conseil d'Etat.¹ Suite aux auditions des professeurs Tanquerel et Hottelier, cet amendement avait de fortes chances de passer. Toutefois, puisque ce dernier allait dans le sens inverse du projet de loi du Conseil d'Etat, ce dernier a décidé de retirer ce projet de loi² et demandé à ce qu'il ne soit pas repris. En conséquence, c'est pour cette raison qu'il a déposé ce nouveau projet de loi.

Il rappelle que le projet de loi du Conseil d'Etat visait à modifier l'article 48 alinéa 4 de la Constitution, afin d'harmoniser les droits politiques cantonaux

¹ <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11969.pdf>

² <http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/010403/12/52/>

et fédéraux. Mais au final, suite aux auditions, la commission s'est rendu compte qu'il ne fallait pas revenir en arrière, au vu du droit international. En conséquence, le projet de loi ici présenté va plus loin que le statu quo, car il n'y aura plus de suppression des droits politiques pour les personnes incapables de discernement ; ce projet va donc dans le sens de la CDPH. Il ajoute que le but de ce projet de loi est également d'assurer une certaine égalité. En effet, les personnes handicapées incapables de discernement ne peuvent pas voter, alors que les personnes incapables de discernement en raison de l'alcool ou de drogues le peuvent. Il indique qu'il a repris les propos de M. Longchamp dans l'exposé des motifs. Ce dernier a dit que cette suppression avait une symbolique forte et qu'elle n'avait pas d'impact déterminant sur les élections, car cela représente environ 1000 personnes.

En raison de ces arguments, il propose un projet de loi visant à supprimer l'article 48 alinéa 4 de la constitution.

Au niveau de la suite des travaux, il trouverait judicieux de réentendre les personnes qui ont été auditionnées, à travers une consultation écrite. En revanche, il ne trouve pas forcément opportun de consulter à nouveau M. Jornot, car ce projet de loi ne modifie pas le fonctionnement des tribunaux.

Un commissaire UDC relève que seuls les socialistes et Ensemble à Gauche ont soutenu ce projet de loi. M. Vanek indique qu'initialement, il aurait pu y avoir un projet de loi de commission. Mais suite à la consultation, certains députés ne voulaient plus être signataires.

Le commissaire UDC demande si l'objectif de ce projet de loi est de s'aligner sur la pratique fédérale. M. Vanek répond négativement, car c'était le projet de loi du Conseil d'Etat qui avait cet objectif. Ici, la suppression de l'article 48 alinéa 4 de la constitution aura comme effet secondaire de simplifier la procédure de vote cantonale, car tout le monde pourra voter. La différence entre les droits politiques cantonaux et fédéraux ne posera pas de problème, car déjà aujourd'hui, il peut y avoir des différences en raison du droit de voter des étrangers dans les communes.

Le commissaire UDC demande comment les 1000 personnes qui recouvreront leurs droits politiques seront averties. M. Vanek répond qu'il y a la disposition transitoire qui prévoit que ces personnes recouvrent leurs droits politiques immédiatement après l'entrée en vigueur de la loi. En conséquence, ces personnes seront averties lorsqu'elles recevront les brochures de vote. Il rappelle que ce projet de loi a surtout une composante symbolique et que les risques de vote sans compréhension de l'objet sont minimes.

Un commissaire PLR demande si selon M. Vanek, il faut avoir la capacité de discernement pour avoir le droit de vote. M. Vanek répond qu'il est d'avis

qu'il faut remplir les conditions de la loi pour avoir le droit de vote. Il ajoute qu'il est possible d'instaurer plusieurs conditions idéales au droit de vote, mais que pour lui, il faut avoir le moins de restrictions possible aux droits politiques.

Le commissaire PLR rappelle que l'ancien droit genevois prévoyait que toutes les personnes sous curatelle étaient automatiquement privées de ses droits politiques. Aujourd'hui, la suppression des droits politiques est traitée au cas par cas. Il demande alors si le statu quo n'offre pas une amélioration suffisante permettant d'éviter les cas extrêmes où même les personnes qui n'ont manifestement pas la capacité de discernement peuvent voter.

M. Vanek admet que le droit genevois a déjà fait un pas en avant par rapport au droit fédéral. Avec ce projet de loi, il propose de faire un pas en plus. Il explique qu'avec ce projet, cela permet d'éviter la mobilisation de l'appareil judiciaire pour des enjeux mineurs, surtout que certaines personnes peuvent voter, même si elles sont incapables de discernement. Il continue en disant que si on entre dans le détail, on pourrait également instaurer un système où il faudrait un minimum de culture pour pouvoir voter. Il affirme alors qu'il est contre cela et qu'il préfère donner le droit de vote à tout le monde et le cas échéant, mettre en place des moyens pour aider ces personnes à voter. Il termine en disant que ce projet de loi ne concerne que 450 personnes (1000 personnes concernées avec un taux de participation de 45% aux élections) et que les risques de dérive sont faibles.

Le commissaire PLR demande dans combien de cantons les personnes incapables de discernement ne sont pas privées des droits politiques. M. Vanek répond qu'il ne sait pas et que ça ne l'intéresse pas. Pour lui, c'est bien que ça soit Genève qui fasse en premier cette avancée.

Un autre commissaire PLR indique avoir trouvé la définition que donne l'ONU pour une personne handicapée ; ce sont les personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables, dont l'interaction avec diverses barrières fait obstacle à leur pleine et effective participation à la société. Il explique qu'il s'est intéressé à cette définition, car il y a une idée reçue qu'un handicap est forcément moteur. Ici, la CDPH, qui a été ratifiée par le Conseil fédéral, indique que cela concerne également les personnes incapables de discernement. En conséquence, cette convention prend en compte les personnes soumises aux restrictions de la loi actuelle. Il termine en disant qu'il n'est pas possible de faire une analogie avec les personnes sous l'emprise d'alcool, car ce n'est pas une incapacité durable.

M. Vanek répond qu'il ne souhaite pas assimiler les gens sous l'emprise d'alcool aux personnes handicapées. Il explique que c'est juste un argument pour démontrer qu'il y a des inégalités de traitement.

Un commissaire PS n'arrive pas à comprendre si l'audition du procureur a été demandée ou non. Il relève que cette question relève davantage d'un positionnement politique. Selon lui, un simple courrier aux entités auditionnées suffirait, car le dossier est connu de la commission.

M. Vanek répond qu'il est nécessaire d'avoir au moins une consultation écrite, car on ne peut pas reprendre les éléments d'un autre projet de loi lors des rapports. En revanche, il précise qu'il n'est pas nécessaire de passer beaucoup de temps sur ces auditions.

Le commissaire PS n'est pas d'accord, car ce projet de loi est né suite aux auditions sur le projet de loi du Conseil d'Etat (PL 11969). Il précise qu'à l'époque, la commission semblait quasi unanime sur cette question. Il affirme alors que cet historique est vraiment important, car c'est l'audition de M. Tanquerel et M. Hottelier qui a amené ce projet de loi.

Un commissaire MCG indique qu'il faut faire la différence entre une personne handicapée et une personne incapable de discernement. Il relève que si l'on supprime l'article 48 alinéa 4, des personnes qui ne reconnaissent même pas leurs frères et sœurs et qui ne savent pas lire et écrire pourront voter.

M. Vanek répond qu'il a repris le terme de personne handicapée de la CDPH, qui donne les mêmes garanties aux personnes avec une déficience intellectuelle. Ensuite, il affirme défendre le droit des personnes qui ne savent pas lire et écrire. Il relève que si une personne a une grave incapacité de discernement, elle ne votera certainement pas ; le seul risque est que quelqu'un vote à sa place. Toutefois, cela représente peu de personnes. Il rappelle que c'est surtout un vote symbolique et qu'il défend cela.

Le commissaire MCG relève qu'en page 6 de l'exposé des motifs, il est fait une comparaison avec les personnes en état d'ébriété. Il indique alors que ce n'est pas pareil, car dans ce dernier cas, c'est une incapacité passagère et non durable de discernement.

M. Vanek répond que c'est juste. Toutefois, il relève qu'il y a plein de choses qu'il n'est pas possible de faire lorsqu'on est en état d'ébriété, alors qu'il est possible de voter. Il rappelle qu'il n'a pas inventé cet exemple, car il l'a repris du procès-verbal de l'audition de M. Tanquerel et M. Hottelier.

Le commissaire MCG relève que la CDPH, à son article 29, parle que de personnes handicapées, sans aucune autre précision. Selon lui, cela concerne uniquement le handicap moteur.

M. Vanek répond négativement et rappelle que le 2^e commissaire PLR a donné la définition du handicap au sens de cette convention. Dès lors, cela concerne les personnes avec handicap moteur, mais également les personnes avec une déficience intellectuelle ou psychique.

Le premier commissaire PLR trouve un peu léger que la commission ait trouvé que la loi actuelle violerait le droit international dans le cadre du traitement du projet de loi du Conseil d'Etat (PL 11969). Il rappelle que M. Tanquerel et M. Hottelier sont deux juristes parmi d'autres ; dès lors, il revendique le droit pour tout juriste d'avoir une approche différente de ces deux personnes. De plus, il rappelle que la Suisse n'a jamais été condamnée pour son système de vote fédéral, qui prive d'office ces personnes de leurs droits politiques lors du prononcé d'une curatelle de portée générale. Genève a déjà le système le plus généreux en faveur de ces personnes. Il demande alors un avis de droit de l'Office fédéral de la justice au sujet de la conformité du droit actuel suisse.

Pour répondre au commissaire PS au sujet de la consultation de M. Jornot, il indique que c'est la moindre des choses de l'auditionner, car la commission l'avait éconduit en raison du retrait du projet de loi 11969 par le Conseil d'Etat.

Un autre commissaire UDC pense qu'aucun juge n'est capable de comprendre la capacité de discernement. Il mentionne qu'une personne dans un état végétatif peut avoir la capacité de discernement, sans pouvoir l'exprimer. Il continue en disant que la commission peut auditionner un juge, afin de savoir sur quelle base il retire les droits politiques à une personne incapable de discernement. Il termine en disant qu'il est favorable à ce projet de loi, car il met à niveau les droits de toutes les personnes.

M. Vanek relève qu'il ne présente pas ce projet de loi comme une chose qui doit être impérativement faite. Il est alors possible d'avoir des avis différents, car ce n'est pas une question de conformité. Il mentionne que le droit supérieur laisse une marge de manœuvre et il s'agit de voir dans quel sens la commission souhaite l'exercer. Il ne s'agit donc pas d'avoir des opinions juridiques, mais politiques.

La commissaire Verte rappelle que l'audition de M^{me} Hess-Klein était très importante et qu'elle représentait une organisation faîtière pour les personnes en situation de handicap. Cette dernière avait une position claire et disait que d'ici à 4 ans, le rapport de l'ONU serait rendu au sujet du respect de cette convention par les pays. Elle ajoute que selon M^{me} Hess-Klein, le droit fédéral serait amené à changer.

M. Vanek rappelle que ce projet de loi ne pourra pas être voté avant les élections du mois d'avril.

Le deuxième commissaire PLR relève que l'article 4 de la CDPH indique que le but de cette convention est que les Etats parties s'engagent 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. Dès lors, il pense qu'un avis de droit n'est pas nécessaire et qu'une simple position écrite sur cette question précise suffit. Il continue en disant que les 1000 personnes privées de leurs droits politiques ne sont pas dans des EMS, car ces personnes n'ont pas fait l'objet d'une curatelle de portée générale. En conséquence, toute personne dans le canton n'est pas soumise à la décision d'un juge. De plus, la question du retrait des droits politiques n'est jamais l'objet principal de la décision ; ce n'est qu'une question subsidiaire. Il termine en disant que la suppression de cette disposition constitutionnelle permettrait de rétablir une égalité de traitement et irait dans le sens des travaux de l'ONU.

Le premier commissaire PLR réitère sa demande d'audition du procureur général, car lorsqu'il devait l'être lors de l'examen du projet de loi du Conseil d'Etat (11969), la commission l'avait éconduit et lui avait dit qu'il serait entendu lors du traitement du nouveau projet de loi. Il continue en disant que la situation juridique n'est pas aussi claire que ce que pense son collègue PLR et c'est pourquoi il souhaite entendre l'Office fédéral de la justice sur cette question. Il aimerait également savoir s'il y a un projet de loi fédérale allant dans le même sens que ce projet de loi. Ainsi, la commission pourra prendre une décision sur la base de tous les éléments.

Décisions sur les consultations écrites

Le président soumet au vote de la commission **l'audition du président de la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire et du président du TPAE :**

Pour : 6 (2 PLR, 1 UDC, 3 MCG)

Contre : 5 (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 1 PLR, 1 UDC)

Abstention : –

Cette audition est acceptée.

M. Vanek estime qu'il n'est pas logique que seul M. Jornot soit auditionné et que les autres personnes soient seulement consultées par écrit. Du coup, il souhaiterait que M. Jornot soit consulté par écrit. Le commissaire PS rejoint M. Vanek ; soit tout le monde est auditionné, soit consulté par écrit.

Le président soumet au vote de la commission la **consultation écrite de toutes les personnes entendues lors du projet de loi du Conseil d'Etat (PL 11969) qui a été retiré** :

Pour : 6 (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 1 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Contre : 3 (1 MCG, 1 PLR, 1 UDC)

Abstentions : 2 (1 PLR, 1 MCG)

La consultation écrite de tous les intervenants, Pouvoir judiciaire compris, est acceptée.

Le deuxième commissaire PLR propose deux déterminations distinctes pour la consultation de M. Jornot et du président du TP AE, car il a l'impression que ce dernier était « bridé » par M. Jornot (lors de l'audition initiale ayant eu lieu dans le cadre du PL 11969).

Le président soumet au vote **la consultation écrite séparée de M. Jornot et du président du TP AE** :

Pour : 7 (1 EAG, 1 Ve, 1 S, 2 PLR, 2 UDC)

Contre : 4 (1 PLR, 3 MCG)

Abstention : –

La consultation séparée est acceptée.

La Commission a en outre décidé de soumettre les questions suivantes à l'Office fédéral de la justice :

- Quelle est sa compréhension de la conformité du droit actuel par rapport à la CDPH ? (1^{er} commissaire PLR)
- Existe-t-il une interprétation conforme de la loi actuelle par rapport à la CDPH ? (1^{er} commissaire PLR)
- Est-ce qu'une réserve a été émise par la Suisse au moment de la ratification de la CDPH ? (1^{er} commissaire PLR)
- Est-ce qu'il y a un projet fédéral allant dans le sens de ce projet de loi ? (1^{er} commissaire PLR)
- Comment se détermine-t-il sur ce projet de loi et y a-t-il d'autres projets similaires dans les autres cantons ? (1^{er} commissaire PLR)
- Pourquoi le droit fédéral n'a-t-il pas été changé au moment de la ratification de la CDPH ? (1^{er} commissaire PLR)
- Est-ce que ce projet de loi va dans le sens de la CDPH ? (commissaire PS)

- Est-ce que ce projet de loi est conforme au droit supérieur, y compris le droit international ? (M. Vanek)

2) Séance du 10 janvier 2018 : point de situation sur les consultations écrites

S'agissant de la consultation de l'Office fédéral de la justice, M^{me} Renfer informe la commission que, en substance, le courrier a été transmis au Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées, car, en principe, l'Office ne se prononce pas, à titre préalable, sur des projets de modifications de dispositions constitutionnelles cantonales, celles-ci devant faire l'objet d'une procédure d'approbation par les Chambres fédérales (*annexe 2 : courrier de l'OFJ*).

Répondant au deuxième commissaire PLR, M^{me} Renfer répond que, *a priori*, le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées va répondre. La présidente ajoute que les entités consultées seront relancées cas échéant.

3) Séance du 7 février 2018

Entrée en matière (1^{er} débat)

Le président relève que la Commission a décidé de consulter, par écrit, le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant et le procureur général. Son secrétariat a indiqué que la séance à laquelle cette question devait être traitée a été annulée. La commission leur laissera donc le temps de répondre par écrit. D'autre part, les commissaires ont reçu les réponses du Conseil d'Etat (*annexe 1*), ainsi que des professeurs Tanquerel et Hottelier (*annexe 3*). Quant à la FéGAPH et Inclusion Handicap, ils n'ont pas encore répondu. Une relance leur a donc été adressée. Le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées, auquel l'Office fédéral de la justice a transmis les questions de la commission au mois de janvier (*annexe 2*), n'a pas encore répondu. Une relance sera envoyée ultérieurement.

Le 2^e commissaire PLR se demande sincèrement si la commission doit continuer à attendre le résultat des consultations écrites pour voter ces deux projets. Il ne sait pas ce que cela va amener comme informations supplémentaires. Il propose d'avancer et de se prononcer sur les débats d'entrée en matière et le vote de ces PL sans plus attendre.

Le commissaire EAG est favorable à cette proposition. En effet, il a regardé avec intérêt la contribution des deux professeurs qui confirment l'exposé des motifs. Il va dans le sens du 2^e commissaire PLR sur le fait que c'est la raison

pour laquelle ils ont demandé des consultations écrites, par acquit de conscience, de parachever des travaux qui avaient déjà eu lieu.

Le 1^{er} commissaire UDC demande si c'est par manque d'intérêt qu'ils ne répondent pas. M^{me} Renfer lui répond que c'est plutôt par manque de ressources.

Le 1^{er} commissaire UDC relève que la proposition du 2^e commissaire PLR est intéressante, mais que ce ne serait pas très élégant vis-à-vis des personnes interpellées, que de mettre de côté ce qu'ils ont fait.

Le président relève que cela ne les empêche pas de voter sur l'entrée en matière et ensuite reporter le vote final à réception de leurs réponses.

Le président procède au **vote d'entrée en matière sur le PL 12211** :

Pour: 12 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
 Contre : 1 (1 PLR)
 Abstentions : 2 (2 PLR)

Le président procède au **vote d'entrée en matière sur le PL 12212** :

Pour: 12 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
 Contre : 1 (1 PLR)
 Abstentions : 2 (2 PLR)

2^e débat

Le président relève que l'entrée en matière est acceptée sur ces deux PL. Il propose de traiter le deuxième débat lorsqu'ils auront reçu les réponses.

Le 2^e commissaire PLR pense que c'est effectivement utile d'attendre les réponses écrites, ne serait-ce que pour le contenu du rapport, pour qu'il soit mieux documenté. Selon lui, pour la qualité et le contenu des débats, probablement que cela sera nécessaire d'attendre.

Le commissaire EAG souscrit à cette attente, mais pense qu'il faut inscrire ce PL si possible au 21 février.

Il est pour se donner les moyens de faire un rapport et pour que cela soit fait au cours de cette législature. Il pense qu'il faut raisonnablement relancer les uns et les autres en leur indiquant que les rythmes de travaux de la Commission les conduit à un vote agendé dans deux semaines et, le cas échéant, de faire des réponses un peu plus sommaires. Si la commission prend la décision d'attendre les réponses *sine die*, ils permettent à n'importe qui de bloquer les travaux, ce qui n'est pas très raisonnable.

M^{me} Renfer relève qu'elle vient de renvoyer des relances. Dès lors, elle demande s'ils sont d'accord d'attendre le 28 février, ce qui laisserait une semaine de plus, ou bien s'ils tiennent absolument que cela soit fait pour le 21 février.

Le commissaire EAG lui répond que c'est possible de le faire le 28 février, mais cela signifie un dépôt au 6 mars, soit avec un délai d'une semaine.

M^{me} Renfer lui répond qu'on peut déposer pour le 10 avril, car ils seront encore en législature. Elle relève que c'est une proposition. M^{me} Renfer évoque qu'il y a finalement le risque que le 21 février, la commission n'ait pas encore toutes les réponses et qu'ils se retrouvent dans la même position.

Le commissaire EAG demande quelles sont les réponses qui manquent. Le président lui répond qu'il manque celle du Pouvoir judiciaire et celle de la FÉGAPH. M^{me} Renfer ajoute qu'il manque Inclusion Handicap qui va aussi leur transmettre et il faut relancer le BFEH.

Le commissaire EAG relève que pour le BFEH, c'était un peu optionnel. Le BFEH a reçu la demande plus tardivement, car il ne faisait pas partie des consultations décidées initialement. La commission avait interpellé l'Office fédéral de la justice qui a transmis au BFEH. La commission n'est ainsi pas directement demandeuse d'une prise de position du BFEH.

Le président relève que la FÉGAPH et Inclusion Handicap sont favorables à ce projet de loi, mais n'ont pas encore répondu.

Un commissaire PS relève qu'il serait pour voter le deuxième débat aujourd'hui et faire le troisième débat le 21 février. Sinon, on pourrait faire le deuxième et le troisième débat le 21 février. Il pense qu'il y a éventuellement la réponse du BFEH que la commission n'aura pas forcément. Cette proposition est faite pour tenir le timing, pour avoir un peu plus de temps pour le dépôt du rapport. Il pense que cela vaut la peine de les informer que la Commission va se prononcer le 21 février et que, partant, s'ils souhaitent leur faire parvenir leur détermination, ils doivent le faire dans ce délai-là.

M^{me} Renfer demande si cela concerne le BFEH, car les autres ont déjà été relancés. Le commissaire PS lui répond par la positive. Effectivement, les autres n'ont pas besoin d'être « re-relancés ».

M. Mangilli intervient pour dire que pour le deuxième débat, comme cela figure dans la prise de position du Président du Conseil d'Etat, ils vont proposer un amendement qui est purement technique pour la loi. Ils souhaitent supprimer l'article 9, car il n'y en aura plus besoin. Par rapport au calendrier, comme il y a un PL constitutionnel, s'il est adopté avant la fin de la législature, il faut que les députés sachent que, pour la votation du 23 septembre 2018, le

Conseil d'Etat doit fixer les objets au plus tard le 6 juin 2018. Par contre, il ne sait pas s'il y a une votation au mois de novembre.

Le commissaire PS suggère de traiter ces amendements techniques en deuxième débat maintenant s'il n'y a pas d'autres amendements. S'il y a d'autres amendements, la commission pourrait faire le deuxième débat le 21 février, mais il n'a pas l'impression qu'avec les consultations, il y aura de nouveaux amendements. Il pense que c'est une question de principe et que les consultations vont uniquement répondre sur le principe.

Le président demande si la Commission est d'accord de commencer le deuxième débat, ce qui est le cas.

PL 12211

Titre et préambule :

M. Mangilli relève que le Président du Conseil d'Etat suggère de biffer la question de la mise en conformité avec la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées. Si le Conseil d'Etat est favorable, avec toute la partie symbolique que cela peut avoir, les professeurs Tanquerel et Hottelier ont relevé l'inconventionalité (la non-conformité à la Convention). Cela étant, au regard du droit fédéral qui maintient, selon les professeurs, une solution qui serait illégale, il n'y a pas encore eu de tribunal qui l'ait constaté, pas plus que le comité chargé d'examiner l'application de cette Convention. Il s'agirait donc, de manière plus diplomatique, de ne pas mettre « Mise en conformité ».

Le commissaire EAG entend cette remarque transmise par M. Mangilli de la part du Conseil d'Etat. Évidemment, il y a un intérêt à ce que la référence figure dans le titre. Il y aura une votation populaire pour approuver ou non cet aspect, puisque la constitution est modifiée. Il comprend l'objection à « mise en conformité », car cela apparaît comme s'il y avait eu une obligation de mise en conformité, ce qui n'est pas le cas. C'est une volonté de mettre en œuvre, de s'adapter. Il propose donc de mettre « mise en œuvre » plutôt que « Mise en conformité ». Il demande si « Mise en œuvre » lui semble correct.

M. Mangilli relève que cela peut aller. Mais il indique qu'il reviendra peut-être avec une autre proposition en 3^e débat.

Le commissaire EAG annonce que sur la base l'appréciation de M. Mangilli, il propose formellement un amendement au titre consistant à dire « mise en œuvre » à la place de « mise en conformité ».

Le président met aux voix l'amendement EAG sur le titre et préambule.

« **Mise en œuvre de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées – CDPH** »

Le président relève que l'unanimité de la Commission est pour.

Article unique : pas d'opposition-ADOPTÉ

Art. 48 al. 4 (abrogé) : pas d'opposition-ADOPTÉ

Art. 228 al. 3 (nouveau) : « Les personnes privées des droits politiques à l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du... (*à compléter*) recouvrent immédiatement ces droits » : pas d'opposition-ADOPTÉ

Le président relève que le vote du 3^e débat est ajourné au 21 février 2018.

PL 12212

Titre et préambule :

Le président met aux voix l'amendement de M. Vanek sur le titre et préambule.

« **Mise en œuvre de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées – CDPH** ».

Le président relève que l'Unanimité de la Commission l'accepte.

Art. 1 : pas d'opposition-ADOPTÉ

Art. 2 En matière cantonale (nouvelle teneur) : pas d'opposition-ADOPTÉ

Art. 3 En matière communale (nouvelle teneur) : pas d'opposition-ADOPTÉ

Art. 9 Exclusion du droit de vote en matière fédérale (nouvelle teneur)

M. Mangilli relève qu'aujourd'hui, l'article 9 stipule que les personnes dont les droits politiques ont été suspendus par une décision d'une autorité judiciaire, en raison d'une incapacité durable de discernement, ne peuvent être inscrites sur les rôles électoraux. En réalité, c'est une disposition qui traitait de l'inscription sur les rôles électoraux. Il relève qu'il n'y en a plus besoin, car il n'y a plus de suspension sur décision d'une autorité. En ce qui concerne l'al. 2, il disait que l'article 2 de la Loi fédérale sur les droits politiques en matière fédérale est réservé. Il relève que de toute manière, si les personnes sont incapables de discernement et que leur droit de vote est suspendu, ils ne peuvent pas être inscrits. Cet article 9 n'a donc plus de sens. Par rapport au PL,

ils proposaient de faire un renvoi en disant quelle était la suspension des droits politiques. Selon lui, c'est totalement superflu. Dès lors, il propose simplement l'abrogation de cet article.

Le 1^{er} commissaire UDC demande si c'est un amendement du Conseil d'Etat. M. Mangilli lui répond par la positive.

Le président met au vote l'abrogation de l'article 9.

Le président relève que l'unanimité de la Commission est en faveur de l'abrogation de l'article 9.

Art. 2 Entrée en vigueur avec le remplacement de « Mise en conformité » par « Mise en œuvre ».

Le président relève que l'unanimité de la Commission est pour.

Le président annonce qu'ils reprendront les travaux sur ces deux PL le 21 février.

4) 21 février 2018 : suite des débats et décision audition Commission de gestion du Pouvoir judiciaire

Le président relève que, dans l'intervalle, la commission a reçu les réponses manquantes.

Le 1^{er} commissaire PLR évoque un débat épistolaire (électronique) qu'il a eu avec le 2^e commissaire PS à la suite de la prise de position du bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées. Dans l'intervalle, la commission a reçu une prise de position de la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire et cette même commission se déclare « à disposition pour être entendue, en particulier pour le cas où la commission devait opter pour le maintien, à certaines conditions, de la privation des droits politiques selon une des deux variantes exposées ci-dessus ». Deux variantes sont effectivement indiquées aux points 2 et 3 de ce courrier. Il trouve utile, mais également indispensable, d'entendre la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire à ce propos. Il ajoute que, lorsqu'une autorité fait une demande d'audition, il est de coutume de leur accorder l'élégance de les recevoir et de les entendre. Dès lors, le commissaire propose l'audition de la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire.

Le 2^e commissaire PS relève que la commission a reçu diverses prises de position. Il note que cette procédure de consultation écrite a bien fonctionné, même si la commission n'a pas obtenu les réponses aussi rapidement que si elle avait auditionné les personnes. Mais, contrairement à ce qu'affirme le préopinant PLR, la commission n'a pas opté pour le maintien de la suspension.

En effet, pour le moment, la commission est en 3^e débat et a plutôt opté pour l'approbation majoritaire du PL proposé par M. Vanek. Dès lors, l'audition lui semble inutile. De plus, la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire se limite à dire qu'elle est à disposition. Dans ces conditions, il ne voit pas pourquoi il faudrait les entendre eux plutôt que les autres acteurs. Finalement, il ajoute qu'il est surpris, du point de vue de la séparation des pouvoirs, de lire que la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire, dans un premier temps, relève que c'est une question politique et qu'ensuite, sur plus d'une page, elle explique pourquoi il ne faut absolument pas supprimer la suspension des droits politiques. Ce n'est, en effet, manifestement pas du ressort du Pouvoir judiciaire. La Commission de gestion est certes tout à fait légitimée à s'exprimer sur la question de savoir à quelle autorité il convient de donner telle ou telle compétence et sur les problèmes pratiques que cela pose, mais pas sur le principe.

Le commissaire EAG est également satisfait des consultations écrites. Il observe les réponses des organisations entendues par la commission, représentatives des milieux concernés, qui approuvent la modification proposée. En effet, il est d'avis que le Pouvoir judiciaire n'a pas grand-chose à dire en la matière. Le Pouvoir judiciaire a été entendu la première fois, car un des arguments du Conseil d'Etat était une simplification administrative liée au fonctionnement effectif des tribunaux et du Pouvoir judiciaire. Dans le cas d'espèce, le commissaire affirme que le courrier, à la signature de M. Becker, précise préalablement que la question de suspension des droits politiques est, par définition, de nature éminemment politique. C'est ainsi qu'avec une grande réserve la Commission de gestion prend position. Il convient de respecter cette réserve et de ne pas aller au-delà de la prise de position, d'un certain nombre de pages, que la commission a reçue et que chacun pourra utiliser dans le débat en plénière autour de cette question. Il salue cette réserve et pense que la suite qu'il faille donner est de ne pas les entendre, d'autant plus que l'hypothèse évoquée dans le courrier n'est pas réalisée. Ils disent simplement qu'ils sont à disposition uniquement dans l'hypothèse du maintien, à certaines conditions, de la privation des droits politiques. À ce moment-là, ils pourraient effectivement être impliqués. Mais il se trouve qu'ils ne travaillent pas sur l'hypothèse du maintien, mais plutôt, de manière majoritaire, sur l'hypothèse de la levée de ces aspects privatifs des droits politiques. Il propose donc d'aller de l'avant et de procéder au vote qui s'impose.

Le président met aux voix la **proposition d'audition de la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire** :

Pour : 9 (1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)

Abstention : –

L'audition de la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire est acceptée.

Le 2^e commissaire PS évoque que, dans ces conditions, il estime correct de procéder à l'audition de MM. Hottelier et Tanquerel, ainsi que des représentants des organisations concernées. À un moment donné, il faut choisir une méthode. Si le Pouvoir judiciaire vient, il leur posera également des questions, mais du point de vue de l'équité, il ne lui semble pas correct de n'entendre que le Pouvoir judiciaire, d'autant plus en 3^e débat.

Un commissaire MCG relève que sur la base de leurs positions écrites, il n'y a pas besoin de les entendre. Le commissaire EAG répond qu'il n'y a pas besoin non plus d'entendre le Pouvoir judiciaire. Il relève que la teneur du courrier signé par M. Becker consiste à dire que la Commission de gestion reste à disposition pour être entendue, en particulier dans le cas où la Commission des droits politiques devrait opter pour le maintien, à certaines conditions, de la privation des droits politiques. C'est donc une disponibilité générale. Il ajoute qu'ils sont en 3^e débat et qu'ils ne sont saisis d'aucune proposition consistant à opter pour le maintien, à certaines conditions, de la privation des droits politiques. Au contraire, il explique que la majorité de cette Commission s'est clairement exprimée en cette matière. Il ajoute qu'il y avait aussi une décision qui avait été prise précédemment par la commission et remise en cause par le vote qui vient d'avoir lieu. Il s'agissait d'une décision de procéder par voie écrite. Il plaide donc pour la remise en cause de la décision prise aujourd'hui.

Selon le commissaire EAG, ce cas de figure est un malentendu. Ils ne sont saisis d'aucun amendement qui conduirait à solliciter le Pouvoir judiciaire. Il pense qu'il faut revenir sur cette décision qui est malheureuse. En effet, par égalité, il comprend bien la proposition du commissaire PS. Il explique qu'ils ont attendu jusqu'à maintenant, dans la mesure où ils avaient fait le choix de procéder à des consultations écrites plutôt que de faire des auditions. Il pense que c'est malvenu de changer son fusil d'épaule. Il s'agit d'une manœuvre dilatoire pour empêcher l'adoption de ce PL, dans les délais de cette législature. Il conçoit très bien le combat, et qu'il soit possible d'y être opposé, mais considérer qu'ils n'ont pas les éléments pour se déterminer du côté du

Pouvoir judiciaire, qui leur a fourni un courrier de 4 pages et quelques annexes, ce n'est pas très sérieux. Il est donc favorable à ce que le commissaire PS renonce à sa proposition de réentendre tout le monde et que les députés renoncent également à l'audition du Pouvoir judiciaire. De plus, dans l'éventualité où il y aurait des questions qui ne sont pas assez éclairées par le courrier qui leur a été transmis, les personnes concernées peuvent formuler ces questions et ainsi ils pourraient obtenir une réponse complémentaire dans les deux jours. Il ne faut pas interrompre leurs travaux pour mettre en scène une série d'auditions avec les délais que cela implique. Il répète que ce vote est une remise en cause de l'investissement déjà fait en termes de temps d'attente pour obtenir ces déterminations écrites des uns et des autres.

Le commissaire PS pense effectivement qu'ils ont été un peu rapides et comprend la suggestion du commissaire EAG. En revanche, il ne voit pas sur quel amendement ils peuvent questionner le Pouvoir judiciaire. Peut-être que le 1^{er} commissaire PLR pourrait les éclairer sur cette question. Il pense que c'est opportun de revoter l'audition. En effet, il y a aussi une question de timing. Ils ont un délai au 31 mai 2018. Certains leur ont dit que ce n'était pas si urgent. Il veut bien tout entendre, mais il rappelle que le Conseil d'Etat a commencé à travailler sur des dispositions de mise en œuvre de la Constitution actuelle. Il pense qu'à un moment donné, il faut trancher. A priori, en deuxième débat, ils ont tranché en faveur de l'option proposée par ce PL. S'ils restent sur cette option, il ne voit pas l'utilité qu'invoque la majorité, qui a voté en direction du PL de M. Vanek, d'auditionner le Pouvoir judiciaire alors qu'ils avaient choisi une option qui n'est pas remise en cause. Il n'y a pas d'arguments nouveaux. Il ajoute que seule la consultation écrite des professeurs Tanquerel et Hottelier représente un avis de doctrine et indépendant. Ce sont également les seuls à avoir répondu, de manière construite, sur la question de la proportionnalité de cette restriction à un droit qui est des plus fondamentaux, si ce n'est le droit le plus fondamental. L'argumentation du Pouvoir judiciaire consiste à reprendre les extraits du message du Conseil Fédéral sur l'approbation de la Convention, ce qui n'est pas convaincant.

Le 1^{er} commissaire PLR se dit choqué par tant mauvaise foi. En effet, ils ont pris une décision démocratiquement et les commissaires EAG et PS précités ont été minorisés. Il trouve scandaleux de refaire un vote qui a été pris. La Commission de gestion du Pouvoir judiciaire relève qu'elle « reste à disposition pour être entendue, en particulier pour le cas où [...] », ce qui ne veut pas dire que c'est uniquement dans ce cas. Elle dit qu'elle veut être entendue sur ce sujet. De plus, il faut arrêter avec cet argument du 31 mai 2018, car selon lui, il s'agit de mauvaise foi. La Constitution telle qu'adoptée par le

peuple en 2012, prévoit la privation, à certaines conditions, des droits politiques pour les personnes durablement incapables de discernement. Cette réforme a déjà été mise en œuvre et existe déjà. Sinon, à l'heure actuelle, ils ne pourraient pas priver une personne de ses droits politiques. La Constitution, sur ce point, a déjà été mise en œuvre et il trouve curieux d'invoquer un délai de mise en œuvre de la Constitution par rapport à un PL qui a pour effet de modifier la Constitution telle qu'elle est aujourd'hui et telle qu'adoptée par le peuple en 2012. Pour l'ensemble de ces raisons, il propose de ne pas mettre aux voix la proposition qui consiste à revenir sur un vote qui a été fait il y a 10 minutes. Selon lui, il n'y a aucune urgence et il relève que dans le reste de la Suisse, la privation des droits politiques est automatique.

Le 1^{er} commissaire MCG est d'accord avec le 1^{er} commissaire PLR. Il est surpris du banc d'en face, car, en effet, la commission a voté et ils ne veulent pas accepter le vote majoritaire qui a été fait.

Le commissaire EAG relève qu'il a été question de mauvaise foi, de quelque chose de scandaleux d'un point de vue démocratique, etc. Il demande de rester sérieux. Il a proposé de remettre en cause une décision qui a été prise très rapidement ce soir. Il évoque que ce vote remet également en cause une même décision de la même commission de procéder à des consultations écrites, et ceci au bénéfice d'arguments qui, à l'examen, ne tiennent pas la route. Il ajoute que le commissaire PLR qui parle de mauvaise foi a dit que la Commission de gestion demandait à être entendue. Après vérification, le commissaire EAG observe que la Commission ne demande pas à être entendue. Elle évoque simplement le fait de rester à disposition pour être entendue dans un cas qui n'est pas réalisé.

Pour répondre au commissaire MCG précité, le commissaire EAG relève que la raison pour laquelle il a remis en cause cette décision provient justement du fait qu'ils ont déjà fait un choix différent en matière de consultation écrite. Ils ont attendu longtemps, en investissant le temps de la Commission dans la mise en œuvre de cette façon de procéder, pour pouvoir traiter ce sujet dans des délais utiles ainsi que traiter cette question au bénéfice du fait que tous les débats avaient déjà eu lieu concernant le PL du Conseil d'Etat. En effet, ils auraient pu gagner 6 mois en amendant le PL du Conseil d'Etat et en ne déposant pas un nouveau PL. Ils ont voulu accélérer et maintenant qu'ils ont presque fini, et qu'une majorité de la commission s'est dégagée en deuxième débat (sachant que le deuxième et troisième débat sont *de facto* identiques), il se trouve que des gens, pour des motifs inconnus, veulent refuser le débat politique en plénière et veulent à tout prix continuer à faire des auditions. D'autant plus qu'il ne sait pas pourquoi ils devraient entendre le Pouvoir judiciaire au-delà des 4 pages de courrier qui leur a été remis. Il se demande

quelles sont les questions plus amples à leur demander. Il persiste dans sa volonté de remettre cette question aux voix, à l'aune de ces explications. En effet, il trouverait dommage de réauditionner MM. Tanquerel et Hottelier, tout comme la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire. Il trouve que c'est déplacé et problématique du point de vue de la mauvaise foi.

Le commissaire PS précité rappelle qu'une des positions prônées par la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire est de revenir au droit antérieur à la Constitution de 2012. Aujourd'hui, il n'y a personne qui peut soutenir raisonnablement cette option à part le Pouvoir judiciaire, et le BFEH qui le fait de manière extrêmement timide. Il évoque que même le Conseil d'Etat, qui voulait aller dans ce sens avec son PL (11969), l'a retiré. C'est pour cela qu'ils sont en train de discuter du PL de M. Vanek. Si une majorité se dégage et dit qu'ils en restent au droit actuel, le commissaire PS demande qu'ils fassent un vote et qu'ils refusent ce PL. Le commissaire PLR précité dit qu'il y a déjà une mise en œuvre de 48 al. 4 Cst-GE. Le commissaire PS le met au défi de lui montrer quels sont les critères pour suspendre les droits politiques. Il ajoute qu'il n'y a pas de critères, car la loi n'a pas été adoptée, ce qui est problématique. En effet, c'est précisément ce qui a conduit le Pouvoir judiciaire, en particulier le TP AE, à avoir la main lourde puisque dans 93% des cas, les personnes sous curatelle de portée générale ont également été privées de leurs droits politiques, sachant que ce n'était pas la volonté du constituant. Ils sont donc face à cette situation d'absence de mise en œuvre qui est problématique, car le Pouvoir judiciaire a agi sans aucun cadre légal. Si cela pouvait éventuellement se justifier pour une période transitoire, ce n'est pas le cas pour une période appelée à durer. Il pense qu'ils doivent faire un choix politique, soit de mettre en œuvre la Constitution actuelle, soit de changer le système et aller dans le sens du PL de M. Vanek. S'ils font ce choix-là, cela ne sert à rien d'entendre le Pouvoir judiciaire.

Le 2^e commissaire PLR relève qu'à titre personnel, il soutient le PL. D'un point de vue pratique, il propose qu'ils ne votent plus d'autres auditions que celle du Pouvoir judiciaire. Ils ont voté cette audition et il ne compte pas revenir là-dessus. Cependant, il propose de mettre une condition à celle-ci. En effet, il faudrait que cette audition se fasse la semaine prochaine et, si ce n'est pas possible, ils ne les auditionneront pas. Personnellement, il ne peut pas soutenir ces manœuvres dilatoires qui viennent s'ajouter après des mois de travaux sur ce PL, sachant qu'ils avaient décidé, au départ, de se limiter à des auditions écrites. La commission a un choix politique à faire indépendamment des considérations juridiques. Il respecte que sa position personnelle ne soit pas partagée par tous les gens de son groupe. Il demande simplement d'arrêter le jeu qui consiste à ajouter toutes sortes de manœuvres dilatoires.

La commissaire PDC ajoute que, dans tous les cas, les positions de tous les députés sont déjà prises et que ce n'est pas l'audition de qui que ce soit qui va les changer. Elle ne voit pas ce que cela va changer si ce n'est de reporter dans le temps un vote qui peut déjà être fait aujourd'hui.

Le commissaire EAG relève qu'il y a deux possibilités. Selon lui, il serait bien de revoter cette audition pour que l'éclairage de cet échange fasse changer l'avis des uns ou des autres. Il considère que la Commission de gestion l'a dit elle-même, soit qu'elle ne s'exprime qu'avec une très grande réserve et qu'il s'agit d'une question politique. À défaut, si l'audition est maintenue, il soutient qu'elle soit assortie de la proposition du 2^e commissaire PLR. Autrement, on donnerait au Pouvoir judiciaire ou à n'importe qui un droit de veto temporel sur les travaux de manière illimitée. Si le PL est suffisamment important pour lui, le Pouvoir judiciaire se déplacera la semaine prochaine. Autrement, le commissaire EAG évoque la possibilité d'une détermination écrite de manière complémentaire si le 1^{er} commissaire PLR découvre les bonnes raisons, qu'il n'a pas dites, qui justifieraient de les entendre.

Le 1^{er} commissaire PLR affirme qu'une décision est prise et qu'il ne faut pas revenir dessus. Du moins, il ne comprend pas le fait de revenir sur un vote quelques minutes après. Il en va de la cohérence de tout à chacun. Il ajoute que son collègue PLR a soufflé les pistes qui pourraient être celles d'un compromis, mais il n'est pas persuadé que M. Jornot appréciera de recevoir un ordre de marche dans un délai aussi court. Il propose donc de lui laisser un délai de 15 jours. Il n'accepte pas qu'on parle de manœuvre dilatoire, sachant qu'il parle d'un délai 15 jours supplémentaires avec cette audition. Il croit qu'ils ont assez discuté sur la manière de procéder. S'ils reçoivent M. Jornot la semaine prochaine ou celle d'après ne change rien. Encore une fois, il ajoute qu'il n'y a aucun délai au 31 mai 2018 qui les lie d'une quelconque manière. Le 1^{er} commissaire PLR affirme que c'est parfaitement inexact. La preuve en est que le PL propose de modifier la constitution. Il ne voit pas comment ils peuvent mettre en œuvre quelque chose en modifiant l'origine de l'objet à mettre en œuvre. Pour l'ensemble de ces raisons, il propose de reprendre l'idée de son collègue PLR, mais simplement, par courtoisie, par élégance et par respect des institutions, de leur laisser un délai de 15 jours, en indiquant que malheureusement, s'ils ne peuvent pas venir dans ce délai, ils devront renoncer à leur audition.

Le commissaire EAG constate que le courrier de la Commission de gestion est signé par le secrétaire général, M. Becker. Le commissaire estime que M. Becker peut sans doute consacrer un peu de temps à cela dans la mesure où il a pris la responsabilité des propos que le Pouvoir judiciaire a adressés à la Commission. M. Jornot a les moyens de se faire représenter utilement. Il

maintient sa proposition de revenir sur cette audition comme première mesure et, subsidiairement, il appuie la proposition du second commissaire PLR, avec une audition la semaine prochaine, pour ne pas briser l'élan des travaux de cette Commission. Cela leur permet d'entendre le Pouvoir judiciaire en début de séance et de voter, en deuxième heure, sur le troisième débat de ce PL.

Une commissaire MCG ne pense pas que le procureur général va donner des précisions sur les adultes qui n'ont pas la capacité de discernement. Elle pense que ce serait plus utile d'entendre le Président ou la Présidente du TPAE.

Le 1^{er} commissaire MCG relève que, dans la mesure où l'audition du Pouvoir judiciaire a été acceptée, ce n'est pas eux qui vont leur imposer l'obligation de venir dans un tel délai.

M^{me} Renfer relève que, lors du premier vote, la commission a voté l'audition de la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire. À ce moment-là, elle s'adressera à la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire, qui leur enverra quelqu'un. Elle se permet de rappeler que lorsqu'ils avaient fait venir M. Jornot, l'audition a été annulée à la dernière minute. Elle va essayer de demander que cela se fasse rapidement et ce sera aux députés de décider si la date leur convient ou non.

Le commissaire EAG observe que le 1^{er} commissaire PLR persiste à dire qu'il ne faut pas voter là-dessus. Le 2^e commissaire PLR a proposé un délai à la semaine prochaine et maintient sa proposition. Dès lors, le commissaire EAG reste sur sa première position, qui est de revenir sur cette audition, et subsidiairement d'appuyer la proposition du 2^e commissaire PLR qui fixe un délai d'une semaine au Pouvoir judiciaire. Le 1^{er} commissaire MCG a dit qu'ils ne pouvaient pas fixer de délai. Dès lors, le commissaire EAG observe que s'ils ne peuvent pas fixer un délai, le délai de deux semaines proposé par le 1^{er} commissaire PLR est un délai qui n'a pas de sens puisqu'ils ne peuvent pas le faire. Le commissaire EAG est d'avis qu'ils peuvent fixer des délais raisonnables. Il est persuadé que le Pouvoir judiciaire a les ressources pour se faire entendre en une semaine.

Le 2^e commissaire PLR répète, par suite d'incompréhensions, que sa proposition est que si le Pouvoir judiciaire n'est pas disponible la semaine prochaine, ils votent le 3^e débat et l'audition n'aura pas lieu.

Le 1^{er} commissaire PLR ajoute qu'il sous-amende cette proposition pour que cette audition se fasse la semaine prochaine ou la semaine d'après.

Le président met aux voix **l'audition du Pouvoir judiciaire la semaine prochaine ou la semaine d'après.**

Pour : 10 (1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 3 (3 S)

Abstentions : 2 (1 EAG, 1 Ve)

Le président relève que **les travaux sur ces PL sont suspendus et reprendront avec l'audition du Pouvoir judiciaire ou directement en 3^e débat la semaine prochaine ou la semaine d'après.**

5) Séance du 7 mars 2018

Audition de M. Olivier Jornot, procureur général et président de la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire, et M. Patrick Becker, secrétaire général du Pouvoir judiciaire

M. Jornot indique que les commissaires connaissent sa position, mais il a tout de même trois remarques préliminaires à faire. Pour commencer, M. Jornot relève que le Pouvoir judiciaire tire un certain nombre de ses missions du droit fédéral, dans le contexte où, au fil du temps, les cantons et les législateurs cantonaux ont perdu de la marge de manœuvre. C'est le cas dans le domaine de la justice civile et de la justice pénale. En revanche, il affirme que c'est un peu moins le cas dans la justice de droit public avec, malgré tout, de plus en plus de règles qui découlent de la jurisprudence fédérale. M. Jornot ajoute que dans ces domaines-là, en tant que Pouvoir judiciaire, ils défendront la possibilité d'exercer ces prérogatives qui découlent du droit fédéral, soit en donnant leur avis sur des PL ou autre sur le plan cantonal, soit en demandant des moyens leur permettant de remplir leur mission. En marge de cela, M. Jornot met en avant le fait qu'il y a un certain nombre de tâches qui ne sont pas très nombreuses et qui ne découlent pas des exigences fédérales. Il y a typiquement la célèbre question du retrait du droit de vote. En effet, comme ils ont pu s'en rendre compte, notamment à la lumière de leur prise de position et aussi à travers les travaux de la Commission des droits politiques, la solution adoptée par le législateur genevois, consistant à confier à une autorité judiciaire de première instance la tâche de statuer là-dessus, est un cas unique sur le plan suisse. M. Jornot continue en disant que dans les autres cantons, il s'agit soit du mécanisme fédéral automatique, soit de solutions *ad hoc* avec des décisions administratives, mais aucun canton n'a de solution comme à Genève.

M. Jornot relève que s'il pose cette première remarque, ce n'est pas pour affirmer que ce qui est donné peut-être repris. Mais si cette mission ne leur est

plus attribuée, cela leur va bien, même si c'est une tâche qui a toujours été prise à cœur et accomplie avec beaucoup de soin par cette juridiction.

M. Jornot a une deuxième remarque sur une situation de fait, qui est celle des gens qui, en raison d'un handicap ou d'une maladie, ne sont pas en mesure de se déterminer, en particulier sur des choix à faire en matière de votes ou d'élections. M. Jornot affirme que cette situation est prise en compte dans le droit, de manière assez diversifiée, notamment dans le droit des contrats ou dans d'autres domaines où des décisions doivent être ratifiées par des curateurs, dans le cadre des mesures de protection qui sont mises en place. Il est d'avis que cette situation de fait a pour conséquence qu'effectivement, un certain nombre de droits de vote ne peuvent pas être exercés par les personnes en question, indépendamment de la question de savoir si ces personnes reçoivent ou non du matériel électoral.

M. Jornot relève qu'à la différence des personnes qui décident de ne pas exercer leur droit de vote, les personnes dont ils parlent n'ont pas la possibilité de voter et n'ont pas la possibilité de prendre des mesures propres à ce que quelqu'un n'exerce pas ce droit à leur place. M. Jornot ajoute que lorsqu'une personne est âgée, atteinte d'Alzheimer dans un EMS, elle n'est pas en mesure de voir si l'enveloppe ne va pas être utilisée par quelqu'un d'autre. Il affirme que c'est un exemple parmi d'autres et que cela vaut pour l'exercice postal du droit de vote et encore plus pour le vote électronique. Selon M. Jornot, c'est une situation de fait auquel le législateur a répondu.

Troisièmement, M. Jornot évoque que dans le fond, lorsque la Suisse a adhéré à la Convention des Nations Unies, elle l'a fait sans que le Conseil fédéral n'estime que cela allait conduire à des modifications du droit fédéral ou cantonal. De plus, il n'y a eu, depuis lors, aucune situation jugée par le TF dans laquelle une personne, en l'occurrence représentée, a fait valoir qu'elle a été privée de son droit de vote de manière contraire au droit conventionnel. Ces régimes, qui sont appliqués dans toute la Suisse, l'ont été sans avoir été remis en cause par des décisions émanant des instances appelées à se prononcer là-dessus.

M. Jornot relève que la question fondamentale que les commissaires doivent résoudre est de nature politique. Ils sont effectivement concernés, car ils sont élus par le peuple. Donc, à l'instar de n'importe quel citoyen ou élu, ils ont chacun un intérêt à ce que les règles concernant la juste composition du corps électoral soient respectées. Ils ne le sont pas plus que n'importe quel citoyen qui pourrait recourir contre une législation qui, par hypothèse, pourrait aboutir à ce que le vote populaire soit biaisé. M. Jornot ajoute que cela étant, comme il l'a dit dans sa première remarque, ils ne sont pas au cœur d'une

mission régaliennne de la justice et par conséquent, sur le fond, ils n'ont pas d'appréciation particulière à donner.

M. Jornot évoque qu'en revanche, ils ont des remarques sur les solutions, diverses et variées, possibles. Si la solution consiste, à l'instar du PL que le Conseil d'Etat a retiré, à se calquer sur le droit fédéral, la question de l'exercice de la compétence du TPAE ne se pose plus et le Tribunal remplira sa tâche qui est de prendre des mesures de protection, qui peuvent avoir, à ce moment-là, des conséquences. M. Jornot ajoute qu'elles ont aujourd'hui des conséquences en matière d'exercice du droit de vote sur le plan fédéral. Elles en auraient eu sur le plan cantonal avec les PL du Conseil d'Etat. Si la solution choisie consiste à dire qu'il est impossible de prendre une quelconque mesure en la matière, dans ce cas, ils ne sont pas plus concernés selon M. Jornot.

En revanche, M. Jornot affirme que la seule chose qu'ils ne veulent pas, ce sont les solutions hybrides consistant à dire que des décisions sont prises et qu'elles vont dans un Tribunal qui applique un droit différent de celui appliqué d'habitude. Il est d'avis qu'il y aurait un mélange entre le droit public et le droit civil. Cela poserait des problèmes concrets à l'exercice des tâches des Tribunaux. S'il y a une décision administrative, il y a des voies de recours administratives auprès de la Chambre administrative, voire la Chambre constitutionnelle. M. Jornot insiste sur le fait qu'ils ne veulent simplement pas de mélange entre les voies et les procédures.

M. Jornot souhaite terminer en disant que, quelle que soit la solution choisie, le TPAE exerce cette tâche en la prenant à cœur, en appliquant concrètement, dans chaque cas, ce qu'il y a lieu de faire. Dans l'éventualité où ils perdraient cette prérogative, cela ne dérangerait personne. Ils pourront d'ailleurs effectuer leur tâche première qui est de prendre des mesures de protection. M. Jornot insiste sur le fait que le TPAE tient compte des faits personnels et individuels de chacune des personnes concernées. La preuve en est qu'il n'y a pas de contentieux. Il n'y a pas d'occasion d'avoir des décisions annulées.

Le 2^e commissaire PS relève que M. Jornot présente le fait qu'un certain nombre de personnes ne soient pas en capacité de se prononcer sur des questions politiques, comme un fait avéré. Sans vouloir ouvrir un grand débat, il souhaite rappeler que c'est quelque chose qui est contesté dans la mesure où, contrairement à des décisions sur la gestion du patrimoine, ou des décisions de ce type, il est relativement difficile de dire que dans le domaine politique il y aurait des choix qui seraient raisonnables et d'autres qui ne le seraient pas puisque cela fait justement l'objet de l'appréciation politique. Il y a des personnes qui ne peuvent pas du tout exercer leurs droits politiques, car elles sont dans le coma. Cependant, il ajoute qu'il y a aussi des personnes qui en

sont privées, mais qui ne sont pas objectivement empêchées de le faire, puisque même des personnes ivres ou sous l'effet de drogues, qui seraient, de la même manière, passagèrement incapables de discernement, peuvent voter. Cela étant dit, il a une question technique. Il demande quelle est la proportion de curatelles de portée générale sur le total des mesures qui sont prises par le TP AE.

Le commissaire PS aimerait également savoir sur quelle base la suspension des droits politiques est prononcée, notamment pour les personnes sans curatelle de portée générale. A ce titre, il se réfère aux chiffres qui sont issus de l'exposé des motifs du Conseil d'Etat, le PL initial 11969. Selon ce document, environ 1000 personnes étaient privées des droits politiques au moment de la publication de l'exposé des motifs, dont environ 60 personnes privées des droits politiques fédéraux uniquement, soit des personnes, sous curatelle de portée générale, que le TP AE avait renoncé à priver de leurs droits politiques, et environ 120 personnes privées de droits politiques cantonaux et communaux, soit des personnes qui n'étaient pas sous curatelle de portée générale, mais que le TP AE avait néanmoins privées de leurs droits politiques. Comme l'ont indiqué les organisations des personnes handicapées dans leur prise de position écrite à la commission, le TP AE avait décidé de priver de leurs droits politiques 820 personnes sur les 880 protégées par une curatelle de portée générale, soit plus de 93%. C'est la raison pour laquelle cela l'intéressait de savoir sur quelle base la question de l'aptitude, qui est difficile à déterminer, est évaluée, si c'est sur avis médical spécifique. Le commissaire aimerait aussi savoir dans combien de cas il y a eu, sur ces questions, une expertise médicale spécifique et dans le cas contraire, pour quelle raison elle n'a pas eu lieu. Il termine en disant que l'absence ou la rareté du contentieux, à tout le moins devant le TF, ne signifie pas grand-chose, car ce sont des personnes qui ont plus de peine que d'autres à faire valoir leurs droits en justice.

M. Jornot répond que sur le dernier point, c'est exactement l'inverse, car toutes ces personnes, dès le moment où elles font l'objet d'une mesure de protection, auront un curateur qui fera toutes sortes de démarches qui lui rapporteront des honoraires. L'idée qu'elles ne se mettront précisément pas elles-mêmes derrière un ordinateur pour rédiger un recours au TF n'est pas pertinente.

M. Jornot continue en relevant que s'agissant des chiffres, depuis le temps que ces PL, que cette thématique est posée dans cette commission, ils auraient volontiers répondu et ils répondront. Il ajoute qu'ils sont extrêmement

compétents, mais ils ne connaissent pas les chiffres par cœur. Sur cette question de proportion et autres, ils leur répondront par écrit³.

En ce qui concerne la méthode, M. Jornot relève que les commissaires ont déjà pu entendre le président du TPAE qui s'est exprimé longuement à ce sujet. S'ils souhaitent le réentendre, ils peuvent le faire, mais c'est une question qui a été abordée longuement lors de la première audition qui concerne directement la juridiction elle-même et pas le contexte de cette nouvelle prise de position qui leur a été demandée et les aspects institutionnels. M. Jornot relève que la problématique des différences entre les chiffres fédéraux et cantonaux, c'est-à-dire le fait qu'il y ait des gens qui puissent exercer un vote à un niveau et pas à un autre, a déjà été abordée à cette occasion, ainsi que la curatelle de portée générale pour incapacité de discernement. En effet, ce ne sont pas toutes les curatelles de portée générale qui entraînent la privation des droits politiques sur le plan fédéral. M. Jornot explique qu'aujourd'hui le TPAE n'est pas obligé de suivre. A l'inverse, il est saisi de problématiques qui n'engendrent pas la nécessité de prendre des mesures de protection, mais dans lesquelles le constat de l'incapacité d'exercer le droit de vote est fait. C'est le cas pour les personnes âgées qui seront atteintes dans leur santé mentale puisque ces personnes disposent d'un appui familial, qui dispense de donner un curateur. Elles peuvent ne pas être mises sous curatelle, mais apparaître au TPAE comme nécessitant une mesure concernant le droit de vote.

Selon M. Jornot, la solution fédérale, par son automatisme, peut engendrer des situations dans lesquelles un Tribunal aurait estimé que, malgré tout, il n'était pas nécessaire de priver la personne du droit de vote. C'est la raison pour laquelle un certain nombre de législations cantonales se fondent sur l'existence de la mesure pour présumer que la personne ne peut pas exercer le droit de vote. M. Jornot explique que cette personne peut exiger qu'une décision soit prise dans l'autre sens pour se voir rétablir dans ses droits. Mais, en ce qui concerne les chiffres, ils répondront volontiers à bref délai.

Le 1^{er} commissaire PLR demande à M. Jornot s'il considère que la capacité de discernement est quelque chose d'important dans la délimitation du cercle des personnes qui ont des droits politiques.

M. Jornot répond que cela a toujours été considéré comme étant important, y compris par les promoteurs de la Convention des Nations Unies. Il n'est écrit nulle part dans les travaux du comité de suivi qu'il y aurait 100% des personnes sur cette terre qui disposeraient des facultés leur permettant d'exercer leur droit de vote. M. Jornot relève que la chose est envisagée sous un autre angle, à

³ Aucune réponse écrite ultérieure n'est parvenue à la connaissance du rapporteur de majorité.

savoir l'aspect discriminatoire. C'est un élément important, non pas pour distinguer entre les votes intelligents et ceux qui ne le seraient pas, mais pour distinguer entre la possibilité ou l'impossibilité de faire un choix pour ces personnes. Dans ce contexte-là, M. Jornot évoque que s'ils lisent la littérature à ce sujet, il y a des considérations de savoir s'il est possible de priver de droit de vote les mineurs. Dans le fond, une personne mineure acquiert la capacité de faire des choix politiques bien avant d'avoir 18 ans. Dès lors, ils se demandent si c'est une atteinte au droit du mineur. Il se trouve que dans la littérature, ils l'admettent. M. Jornot ajoute que s'ils ne sont pas en mesure de faire des choix, ils n'en font pas et lorsqu'ils le sont, ils le font et décident de faire leurs choix eux-mêmes. L'un le fera à 16 ans, l'autre à 18, ou peut-être qu'il y aura des abstentionnistes à vie. M. Jornot conclut en disant que la question de la capacité de discernement est prise en compte de manière extensive et variée dans le droit suisse.

Le 1^{er} commissaire PLR a une autre question concernant l'argument qui consiste à dire que cette réforme serait bénigne dans la mesure où elle ne touche que quelques dizaines de personnes ou centaines de personnes. Il explique qu'ils ont constaté que cela pouvait faire la différence, comme pour la loi sur la police qui a été adoptée avec une différence de 54 voix au deuxième décompte. Il demande si l'élargissement du cercle des citoyens à ces personnes-là ne pourrait pas avoir pour conséquence que, dans des scrutins où le résultat est particulièrement tendu, ce soit des personnes incapables de discernement qui font la différence, car des tiers auront voté pour elles.

M. Jornot lui répond qu'ils peuvent aussi imaginer que 60 personnes ivres mortes votent par internet et fassent la différence. Il est difficile de dire ce qui va faire aller dans un sens ou dans l'autre. La crainte de M. Jornot n'est pas tellement celle-là. Sa crainte est dans l'abus, car ils savent que l'abus existe. La Chancellerie l'a dénoncé de temps en temps. Ils savent que dans ce système où il est possible de tout faire chez soi, il n'y a aucune garantie que chacun des votes soit exprimé par le réel titulaire. M. Jornot évoque d'autres pays comme la France, les USA ou autres où l'exercice des droits politiques est fait de manière individuelle par la personne, avec un contrôle d'identité. En Suisse, indépendamment de la capacité de discernement, dans une famille, si une personne vote pour tout le monde, personne ne le saura jamais. La personne, qui s'est fait conseiller, fait siennes les propositions qui lui sont faites et exprime ainsi son vote. M. Jornot affirme que c'est un élément qui a été admis, explicitement ou implicitement, lorsqu'ils ont introduit le vote par correspondance et encore plus le vote par internet.

En revanche, M. Jornot souligne que lorsqu'ils savent que des personnes ne peuvent pas le faire ni se défendre contre l'abus, ils passent un cap plus

grand. S'il y a un personnel dans les EMS qui ramasse les bulletins ou si, dans le cercle familial, ils votent toujours à la place de la grand-mère, là il y a quelque chose qui peut potentiellement déranger un peu plus. C'est une question d'appréciation politique de savoir s'ils estiment que de la même manière ils font confiance aux citoyens pour payer l'intégralité de leurs impôts, de la même manière ils font confiance pour ne jamais influencer le vote d'un tiers ou en profiter.

Le 2^e commissaire PS a de la peine à suivre. En effet, d'un côté, il relève que M. Jornot dit que c'est une question de nature politique et, de l'autre côté, il s'exprime de manière relativement insultante pour les personnes en situation de handicap qui sont finalement comparées à des personnes mineures, ce qu'il trouve discutable du point de vue de la discrimination. Ensuite, il ajoute que M. Jornot a évoqué que le risque d'abus est accru chez les proches et chez les soignants des EMS, par rapport aux autres situations. Il aimerait savoir s'il a des chiffres à l'appui de cela. Il cite en particulier l'avis des professeurs Tanquerel et Hottelier qu'ils ont obtenu par écrit dans le cadre de ces travaux. Leur avis contient ce passage que le commissaire lit à la Commission : « Il convient enfin de dire un mot de la problématique de la captation de vote, qui est souvent invoquée pour justifier une restriction des droits politiques des personnes handicapées. Le risque d'une telle captation ne doit pas être surestimé. Il n'y a aucune raison de penser que les personnes – proches aidants ou soignants professionnels – qui sont en charge de personnes handicapées soit *a priori* enclines à violer la loi et les droits des personnes dont elles s'occupent en captant leur vote. Par ailleurs, si un potentiel de captation existe dans toute situation de dépendance, il ne se limite nullement aux situations de troubles durables de la capacité de discernement. Enfin et surtout, à supposer que les autorités aient des raisons de craindre des captations de vote en relation avec des personnes en situation de faiblesse, la réponse passe à l'évidence par une répression adéquate des comportements délictueux en cause et non par une atteinte aux droits des personnes victimes de ces comportements ».

Le commissaire PS demande à M. Jornot quelle est la doctrine qu'il cite au début de sa réponse au commissaire PLR concernant la capacité de discernement. Au niveau du comité qui est chargé de l'application de la CDPH, la position est absolument claire. En vertu de l'article 29 de la Convention, « [I]es Etats 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 [...] », y compris en garantissant leur droit de vote.

Selon le comité CDPH, « l'article 29 CDPH ne prévoit aucune restriction raisonnable et n'autorise d'exceptions pour aucune catégorie de personnes handicapées. En conséquence, un retrait de 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. »

Le Conseil fédéral a dit qu'il n'y avait pas besoin d'adapter la loi au moment de l'adoption de la Convention. Le Conseil fédéral a dit cela de manière générale. Le commissaire PS ne voit pas d'élément dans la doctrine qui irait à sens contraire de la position des prof. Tanquerel et Hottelier, mais il relève qu'il en a peut-être oublié. Il demande donc à quelle doctrine le procureur général fait référence et, d'autre part, il demande s'il y a des éléments concrets qui laissent supposer que le risque, et si oui lequel, de captation de suffrage est plus élevé chez les professionnels de santé qui encadrent des personnes en situation de handicap ou de faiblesse, ou les proches des personnes handicapées.

M. Jornot relève qu'il n'est pas professeur d'université. Par conséquent, il ne cite pas de doctrine durant ses auditions et ne pense pas en avoir évoqué. En ce qui concerne la deuxième question, la prise de position de MM. Tanquerel et Hottelier, qui d'ailleurs, sont tout à fait brillants dans le cadre feutré de leur université, démontre que le risque existe puisqu'ils en parlent. MM. Tanquerel et Hottelier parlent de répression accrue. M. Jornot aimerait comprendre de quoi ils parlent. S'ils veulent qu'il y ait une répression accrue, il faudrait qu'il y ait des contrôles. S'il doit y avoir des contrôles, il sera exigé de prendre les empreintes digitales pour s'assurer de l'identité de chaque électeur. M. Jornot explique que ce n'est pas dans notre tradition ni dans notre système. À partir de là, il s'agit d'apprécier la situation. Ils peuvent faire preuve de foi en l'honnêteté généralisée. Ils peuvent aussi se dire que ces conditions ne sont pas toujours réunies. En effet, la Chancellerie détecte quelques cas, même si ce sont dans des situations rarissimes. Les cas détectés sont des gens qui signent les uns pour les autres. Il est connu que le phénomène existe. Il peut être nié ou considéré comme acceptable, de la même manière que dans d'autres domaines du droit ou certaines infractions sont considérées comme tolérables. Le législateur prend cela en compte et chacun se fait son avis sur l'ampleur de ce risque.

Le commissaire PS aimerait préciser quelque chose. Il avait compris que M. Jornot parlait de doctrine sur la capacité de discernement. Il a une autre citation des professeurs Hottelier et Tanquerel qu'il souhaiterait partager : « Une telle atteinte ne peut être justifiée qu'à des conditions très strictes. Il y a lieu de s'assurer que, dans chaque cas concret, la personne en cause est véritablement incapable d'exercer ses droits civiques (Markus Schefer, Caroline Hess-Klein, *Behindertengleichstellungsrecht*, Berne 2014, p. 515). Une schématisation liée à l'existence d'un handicap ne saurait suffire. Il

convient aussi de peser le risque concret d'usage incorrect des droits politiques avec celui de l'exclusion injustifiée de ceux-ci. »

M. Jornot lui répond que c'est exactement ce qui correspond à la pratique du TPAE. Il n'est pas question de l'existence d'un label de handicap ou autre qui fonde sa décision. Ils prennent en compte, la plupart du temps ou, à sa connaissance, toujours, sur avis médical, la capacité d'exercer le droit de vote, de cas en cas. Il est vrai que lorsque le comité de suivi indique que la discrimination est de mettre des gens dans une case et ensuite de leur tirer une conséquence automatique, il est possible de le partager. En revanche, M. Jornot évoque que la citation qui vient d'être lue correspond exactement à la pratique actuelle. Tout à l'heure, il a insisté sur la manière dont le TPAE exerce sa tâche aujourd'hui. En effet, ils peuvent décider de le supprimer ou choisir un autre système, mais il n'est pas possible de reprocher à ce Tribunal de ne pas faire correctement son travail. Il prend toujours ses décisions de cas en cas.

Un commissaire MCG a entendu que les EMS ont été évoqués. Il se trouve qu'il est administrateur d'un des très grands EMS, dans lequel ce genre de question vient de manière récurrente pour une raison simple. Des gens ont des pathologies qui les rendent séniles ou complètement incapables de quoi que ce soit. Le commissaire explique que même s'il est extrêmement attaché à l'exercice le plus large de tous les droits, il pense qu'ils sont aux confins de l'exercice du droit et de la sécurité juridique. Selon lui, il faut soit qu'ils trouvent un moyen de rendre des décisions qui émaneraient d'une autorité pour dire que cette personne n'est pas en état d'exercer ses droits politiques, soit qu'ils mettent la mesure de manière générale. Honnêtement, il ne sait pas comment sortir d'une telle situation. Le commissaire part de l'idée que s'ils ont des avis médicaux récurrents qui disent que cette personne est dans une incapacité totale de discernement, la sanction s'accompagne de la disparition des droits politiques. Selon lui, il n'y a rien de discriminant. Il pense qu'ils sont dans un faux débat. Ils sont aux confins du respect de la personnalité et de la sécurité juridique. Il demande si M. Jornot voit un moyen de faire cette distinction. Il demande s'ils doivent faire une mesure gradée par exemple.

M. Jornot lui répond que le droit fédéral est ce qu'il est, avec son schématisme qui peut être critiqué. Encore une fois, il évoque le fait que dans certains cantons, ils partent de la solution fédérale en prévoyant un droit vers l'intégration pour les personnes dont cela ne se justifierait pas que la curatelle de portée générale, pour incapacité de discernement, soit accompagnée de la privation des droits politiques. Ces situations-là sont respectueuses des situations individuelles. Elles ne sont pas schématiques et elles ne stigmatisent pas de catégories. Si, en matière de permis de conduire, le législateur estime que tout le monde devait aller passer une visite médicale à partir d'un certain

âge, il s'agirait de discrimination, en partant du principe qu'en atteignant un certain âge, il y aurait une présomption d'incapacité de conduire. Ici, ce n'est pas cela, il ne s'agit pas de dire que toute personne entrant dans un EMS doit passer une visite pour vérifier sa capacité de discernement. Ils sont loin de ce schématisme. M. Jornot évoque la possibilité d'adopter la position très extrême du comité onusien, fort représentatif, et considérer que le simple fait de se poser la question est déjà discriminant. Autrement, ils peuvent faire comme l'Office fédéral de la justice à ce jour et considérer que la Suisse répond au texte de la Convention. Si un jour le Parlement fédéral ou le TF, saisi d'un cas, devaient estimer que ce n'est pas le cas, il appartiendrait aux autorités fédérales de choisir la suite. C'est une réalité de l'existence de ce droit fédéral. Ensuite, il observe que la plupart des cantons ont cherché une solution en essayant d'être le plus dans l'individualisation.

Le 1^{er} commissaire MCG demande s'ils ont le personnel nécessaire et s'ils devraient faire des contrôles par rapport à ces personnes qui votent et qui ne peuvent pas le faire.

M. Jornot répond que cela dépend à quoi il fait allusion. Dans le domaine des décisions du TPAE, il est saisi d'une quantité astronomique de situations délicates qui ne lui viennent pas sur la question du droit de vote, mais sur la situation des personnes en général. Il dispose des moyens lui permettant remplir sa tâche. L'évolution de la société fait que ce n'est pas un Tribunal qui va vers le repos. M. Jornot relève qu'il dispose des moyens de remplir sa tâche avec la réserve que le Conseil d'Etat avait faite dans le PL visant à augmenter l'effectif de la juridiction. En revanche, ce n'est pas sa mission de faire des contrôles préventifs. Ce n'est pas du tout le concept. Du côté de la justice pénale, quant à la problématique des fraudes, elles sont traitées par la justice pénale. Les cas dénoncés sont tellement rares que cela n'a pas d'influence sur l'effectif nécessaire pour les traiter. D'autant plus que la plupart du temps, les votations cantonales et fédérales sont organisées en même temps. Dès lors, M. Jornot explique qu'ils confient au Ministère public de la Confédération de gérer l'affaire, car les atteintes au droit de vote fédéral sont de sa compétence. Sous cet angle, M. Jornot relève qu'il n'y a pas de problème de moyens ou d'effectifs. Dans l'éventualité d'une solution à la Vaudoise, avec une autorité administrative, il explique que le contentieux qui en résulterait pour les autorités de recours administratives, *a priori*, serait tellement minime qu'il n'y a pas de problèmes liés aux moyens de la justice dans ce débat. À l'inverse, prévenant à toutes fins utiles, si le TPAE perdait cette prérogative, il ne pourrait pas céder un grand nombre de postes de juge, car aujourd'hui, c'est complètement accessoire par rapport à sa tâche de prendre des mesures de protection.

3^e débat

Le 2^e commissaire PS évoque qu'ils peuvent continuer longuement à débattre sur la question philosophique, mais il constate qu'ils ont eu peu de réponses sur les chiffres. Ils n'ont pas eu la démonstration que la captation de vote était un problème accru dans ces situations par rapport aux autres cas. Il doit dire que vu les réponses entendues, concernant le passage de doctrine qu'il a cité sur l'examen concret qui serait fait, il ne sait pas si le procureur général s'est bien renseigné, mais cela ne correspond simplement pas à la pratique. En effet, en pratique, la question des droits politiques n'est pas examinée spécifiquement par le TPAE et encore moins sur la base d'une expertise médicale spécifique par rapport à cette question. La réalité est ainsi. Le TPAE se prononce, au mieux, sur la base d'expertises de nature toute générale concernant le travail premier du TPAE, qui est celui de prononcer des mesures de curatelle. En cas d'éventuel contentieux, qui est rare, mais pas inexistant, comme M. Jornot l'a affirmé, le TPAE va se baser sur des certificats médicaux spécifiques sur cette question, mais qui ne seront pas réellement des expertises. Le commissaire évoque cela pour dire que, si l'évaluation de la capacité de ces personnes à exercer leurs droits politiques est possible, dans la réalité, elle n'est pas faite sérieusement. S'ils veulent faire cette évaluation sérieusement, cela aura un coût. Il pense qu'ils peuvent quand même se poser la question. Actuellement, le risque de priver indûment des personnes de droits politiques est sous-estimé et est beaucoup plus grand que de voir des personnes qui n'en seraient pas privées et dont les droits seraient abusivement utilisés. Comme l'ont dit les deux professeurs, il est absurde de punir préventivement des personnes qui peuvent être victimes d'abus, au lieu de punir les personnes qui abusent. S'il y a un souci réel sur ces questions de captation de vote ou sur le fait que les personnes doivent être correctement outillées pour exercer leurs droits politiques, il a préparé des amendements qu'il a discutés avec le 1^{er} commissaire PLR depuis la séance précédente. Il les propose volontiers et cela permettra peut-être de dépasser ce débat philosophique.

Le 1^{er} commissaire PLR relève que le groupe PLR est divisé sur cette question. Pour sa part, il trouve que ces PL ne se justifient pas pour trois raisons.

Le commissaire évoque l'existence du système actuel qui est déjà, en lui, le système le plus progressiste de Suisse. En effet, il continue en disant que dans tous les autres cantons, les personnes sous curatelle de portée générale sont privées de leurs droits politiques. C'est la raison pour laquelle Genève a imaginé un système différent. Il n'a pas d'élément à sa disposition qui l'amènerait à penser que ce système ne fonctionne pas. Il a le sentiment qu'il est plus juste de laisser le juge décider si une personne doit être privée de ses

droits politiques, que de la priver de manière automatique dès qu'elle est soumise à une curatelle de portée générale. Il réitère le fait que le système genevois est un système très progressiste puisque les analyses se font, au cas par cas, et non pas par automatisme.

Deuxièmement, il relève le fait que les auteurs des PL soutiennent qu'il s'agit de mettre en œuvre une Convention de l'ONU. Or, le Bureau fédéral en charge des questions qui touchent les personnes handicapées a démontré que, d'une part, il n'y avait aucun besoin de modifier le système suisse par rapport à la Convention des Nations Unies et que, d'autre part, il y a des réflexions qui sont en cours au niveau fédéral concernant l'avenir réservé à ces questions. La Convention prévoit des droits qui sont tout à fait pertinents. En revanche, il se trouve que cette Convention n'interdit pas aux Etats signataires de restreindre les droits politiques de personnes qui ne sont pas handicapées, mais qui sont victimes d'une incapacité durable de discernement.

Finalement, le commissaire trouve que le système consistant à donner des droits politiques à ces personnes sans qu'il y ait un mécanisme assurant l'inexistence d'abus est un exercice périlleux. Il a pris acte du fait qu'une majorité de la Commission veuille aller de l'avant avec ces deux PL et il le regrette. Il pense que les droits politiques ne peuvent pas être distribués à tout un chacun, en essayant de restreindre autant que possible les possibilités de limitation des droits politiques. Au contraire, il pense que c'est important que les personnes qui ont le droit de vote aient la capacité de discernement pour pouvoir l'exercer. Cela étant, comme l'a dit le 2^e commissaire PS, il pense qu'il serait souhaitable, si une majorité est favorable à ce PL, qu'il comporte une disposition prévoyant une clause de délégation au Conseil d'Etat, l'invitant à prendre des mesures pour s'assurer qu'il n'y ait pas d'abus. Par exemple, il pourrait y avoir un système où la personne incapable de discernement de manière durable et qui, de ce fait, fait l'objet d'une curatelle de portée générale puisse exercer son droit de vote, accompagné d'une ou d'un représentant des Associations mentionnées dans la loi genevoise sur l'intégration des personnes handicapées. L'objectif est de s'assurer que la personne, au moment d'exercer son droit de vote, ne soit pas manipulée par des proches. De plus, selon lui, l'argument, qui consiste à dire qu'il est possible d'être incapable de discernement de manière temporaire et voter, est un argument parfaitement absurde et irrecevable. Il demande quel est le pourcentage de personnes ivres avant de voter ou de remplir sa déclaration d'impôt. Plus sérieusement, il trouve qu'ils sont dans une forme d'électoratisme en faveur des proches des personnes qui sont privées de leurs droits politiques et sont dans une logique qui lui semble dangereuse. Pour l'ensemble de ces raisons, il affirme son scepticisme et sa plus grande réserve par rapport à ces deux PL. Il conclut en

disant que la pilule sera plus facile à avaler pour la minorité de cette Commission si la loi prévoit un certain nombre de « garde-fous ».

D'emblée, le 2^e commissaire PLR relève que dans son groupe, dont il fait partie il y a des personnes qui ont une position divergente. Sa position part d'un point de vue qui, dans le fond, est différent. Il rappelle que le procureur général a spontanément dit que les motifs de saisine du TPAE ne concernent jamais la question de savoir si la personne a la capacité d'exercer ses droits politiques. Ce sont d'autres motifs liés qui amènent une personne devant un Tribunal de protection. A cette occasion, il arrive que le Tribunal se pose la question de la capacité d'exercer ses droits politiques. Il y a un grand nombre de personnes, qui aujourd'hui et demain, vont échapper à la question de savoir si elles ont la capacité d'exercer leurs droits politiques. Dans tous les cas, des personnes vont objectivement avoir l'incapacité d'exercer leurs droits politiques, mais cette question ne sera jamais formellement posée et ils n'arriveront pas sur une sanction des droits politiques. Il ajoute que si le motif est de protéger toutes les personnes qui pourraient être sous influence, d'une manière ou d'une autre, du fait de leur incapacité à exercer ces droits-là, ils n'arriveront de toute manière pas à les protéger.

En admettant qu'ils maintiennent cette situation particulière, le commissaire attire l'attention sur le fait que le procureur a dit que la question devrait se poser de cas en cas. La capacité de discernement est la capacité à se déterminer par rapport à une question précise. Ils peuvent très bien imaginer une situation où ils savent que la personne a une démence avancée et que cela ne va pas s'améliorer. Ainsi, ils peuvent imaginer une définition assez générale dans les questions qui sont posées dans le cadre des élections et votations. Néanmoins, s'ils veulent être dans l'intérêt du point de vue médico-légal, ces personnes ne peuvent pas se déterminer sur n'importe quelle question. Le commissaire donne pour exemple le fait que c'est complètement différent s'il est question de réforme de la fiscalité des entreprises, ce qui est beaucoup plus technique, ou si ce sont des questions plus compréhensibles. Dans le fond, s'ils voulaient vraiment aller au bout du processus, ce serait irréaliste, mais ils devraient se demander sur chaque question si la personne a la capacité de se déterminer. S'ils poussent la logique, c'est ainsi qu'ils devraient faire.

Selon le même commissaire, ils sont dans une situation intermédiaire qui n'est pas satisfaisante. Il ajoute que le processus de sélection amène à l'arbitraire. Selon lui, ce n'est pas discriminatoire dans la définition, mais le choix est arbitraire. Dès ce moment-là, ils doivent se demander qui ils veulent protéger. Protéger la société et avoir des gens qui ne savent pas ce qu'ils votent ou est-ce qu'ils veulent protéger des personnes qui sont éventuellement soumises à une influence.

Le commissaire relève qu'il est possible d'être sous influence et tout de même avoir sa capacité de discernement. Une personne peut avoir des situations de faiblesse ou vivre des situations très conflictuelles et culpabilisantes, et de ce fait-là, être sous influence. S'ils font passer un test psychiatrique, ces personnes sont parfaitement capables de discernement.

Le commissaire pense qu'il est intéressant d'aller au bout de cette question, mais manifestement, avec la pratique actuelle, ils ne répondent pas finement à toutes ces situations. Selon lui, la situation n'est pas satisfaisante et ce ne sont pas les bonnes personnes qui sont protégées. Le fait de ne plus avoir la possibilité de retirer les droits politiques aux personnes, même qui n'ont pas leur capacité de discernement, n'a quasiment pas d'effet sur le résultat des votes. La raison pour laquelle il soutient le PL, c'est parce qu'il s'inscrit dans un projet de société d'aller vers une société inclusive, qui est de vivre les uns avec les autres en acceptant les singularités. Dans sa vision des choses, c'est la seule raison valable de soutenir ce PL, car s'ils essayent de trouver les raisons, qui sont des raisons politiques, ils se perdent. Ils se perdraient aussi avec les raisons médicales. Pour toutes ces raisons, il votera en faveur du PL.

Une commissaire PS commence par relever que le débat a déjà eu lieu. Le procureur est auditionné et, désormais, peut-être que certains sont plus éclairés. Elle ne souhaite pas continuer à tourner en rond avec ce PL, car la Commission manque d'efficacité. Elle entend que deux commissaires se mettent d'accord sur des amendements qui arrivent d'un coup, alors qu'ils auraient pu les recevoir avant. Elle relève que ces amendements sont rédigés, mais elle estime que leur existence montre que le 1^{er} commissaire PLR n'est pas d'accord avec le PL. Elle se dit qu'il serait mieux de ne pas faire d'amendements et proposer le PL. Ceux qui veulent l'accepter, l'acceptent, et ceux qui veulent le refuser, le refusent. Elle a un problème avec le fait que le 1^{er} commissaire PLR dit avoir travaillé sur des amendements, mais qu'en même temps, il ne votera pas le PL, car il n'est pas convaincu.

La commissaire PS rappelle que le procureur a bien donné l'exemple, soit ils vont voter à l'ancienne avec le bulletin de vote, le passeport, etc., soit ils sont accompagnés, mais elle trouve qu'il n'y a rien de plus bizarre et plus méprisant, même si c'est un accompagnement médical. Elle demande s'ils pensent qu'il y aura réellement aucune influence pour cette personne accompagnée.

Selon la commissaire, c'est la même chose pour les personnes qui votent depuis la maison. Si un événement dramatique arrive dans la famille ou dans la société, cela peut changer la perception de vote. Il y a tellement d'autres facteurs qui peuvent entrer en ligne de compte que même si la personne est capable de discernement, il peut se passer quelque chose qui influence le vote.

Il faut s'arrêter, car la commission a entendu tous les arguments, et voter ce PL. En ce qui concerne ces amendements, elle se dit qu'il faudrait s'arrêter, avoir le temps de les regarder, mais elle est troublée de devoir se prononcer sur des textes dont ils viennent d'avoir connaissance.

Le 2^e commissaire PS avait compris que le 1^{er} commissaire PLR serait prêt à voter un PL amendé. Si cela ne change rien de toute manière et que les personnes réticentes à ce PL ne modifient pas leur avis avec ces amendements, cela ne sert pas à grand-chose de les voter. Le travail de la Commission fait qu'ils doivent se prononcer sur ce type d'amendement. Il est navré mais il n'arrive pas forcément à discuter des amendements beaucoup de temps à l'avance. Il fait de son mieux pour trouver des positions dans lesquelles chacun peut se retrouver. En effet, il y avait un réel souci au niveau de la captation de vote. Personnellement, il n'a pas cette même crainte. Dès lors, si la commission ne vote pas ces amendements, il ne se porte pas plus mal.

Il ajoute que, ceci étant précisé, après la démonstration du 2^e commissaire PLR, le système mis en place par la constituante est progressiste sur le papier, mais dans la réalité ne l'est pas. La démonstration a été faite et les chiffres parlent d'eux-mêmes. Comme le disent MM. Tanquerel et Hottelier, le TPAE n'est pas outillé pour faire ce travail. On peut essayer de changer cela et faire un projet merveilleux. Mais il ne pense pas qu'on y arrivera. Il reste donc favorable à ce PL. L'idée de ces amendements est d'ajouter deux dispositions à la loi sur l'exercice des droits politiques :

Art. 62 al. 2bis

Après consultation des organisations représentant les personnes vulnérables, le Conseil d'Etat édicte par voie réglementaire les mesures nécessaires afin :

- a) que chaque électeur reçoive personnellement et directement son matériel de vote ;
- b) d'empêcher toute utilisation du matériel de vote d'un électeur par un tiers, si ce n'est pour aider avec son accord l'électeur qui est dans l'incapacité d'accomplir lui-même son bulletin de vote.
- c) d'empêcher la commission d'infractions pénales en matière de droits politiques.

Art. 56A Accessibilité universelle

En application de l'article 45, alinéa 2, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, l'Etat et les communes prennent, en

concertation avec les associations représentatives, les mesures nécessaires concernant l'accessibilité universelle du processus de vote électronique et du matériel de vote, notamment pour les personnes avec des incapacités physiques, sensorielles, intellectuelles ou psychiques.

Le 2^e commissaire PS relève qu'ils peuvent imaginer par exemple que les enveloppes de vote ne soient pas envoyées au curateur, mais à la personne directement. Ce n'est pas des choses qui sont totalement absurdes. Il lui semble que cela va dans le bon sens. Il n'a pas de solution toute faite pour l'empêcher. C'est un mandat qu'ils vont donner, mais s'ils estiment qu'il est impossible d'empêcher, il ne faut pas le mettre.

Le commissaire PS évoque que l'idée centrale réside dans le fait qu'on ne peut pas prendre le risque de priver les personnes de leur droit de vote parce que, contrairement au 1^{er} commissaire PS, il pense que c'est un droit fondamental. Il a une vision universaliste du droit de vote. Selon lui, tout le monde devrait être titulaire du droit de vote à partir d'un certain âge. Il n'est pas possible de prendre le risque de priver injustement des personnes de droit de vote sous prétexte qu'elles peuvent être victimes d'une captation de vote. Ce ne sont pas ces personnes qui vont faire la captation de vote. Si on veut avoir un certain renforcement du contrôle, on peut le faire, mais on ne doit pas punir ces personnes-là.

Il soulève qu'on parle beaucoup de formation de l'opinion, de la capacité de discernement, de l'accessibilité du processus de vote pour pouvoir recevoir des documents que la personne peut utiliser. Classiquement, on pense aux personnes qui ont des handicaps sensoriels, mais il est aussi possible de penser aux personnes qui ont des handicaps intellectuels. En effet, de nombreuses personnes, avec des handicaps intellectuels, ont objectivement une intelligence moins grande que la moyenne, mais cela ne veut pas dire qu'elles ne peuvent pas se forger une opinion si elles ont des documents qui sont adaptés, par exemple des documents en langue facile à lire. Ce sont des choses qui se font. L'art. 56A va dans ce sens, soit encourager le travail fait, notamment par les associations actuellement à ce niveau.

Le 2^e commissaire MCG relève que nous vivons dans un système qui est fondé sur la responsabilité individuelle. Il a toujours mal perçu qu'il soit possible de partir de ce système pour aller vers un système d'irresponsabilité collectif. À titre personnel, il trouve qu'il y a une question de cohérence de système qui se pose, soit une personne est capable de discernement, soit elle ne l'est pas.

Il est d'accord sur le fait qu'on ne peut prendre une décision comme cela, *ab abrupto*, en disant que c'est comme cela et qu'on met tout le monde dans la même case. C'est une vraie question de fond. Il demande si la question des droits politiques ou du retrait des droits politiques doit faire l'objet d'une disposition, d'un paragraphe particulier qui dit que l'examen des droits politiques doit se faire de cas en cas.

A part cela, il n'aime pas quand on utilise quelque chose qui va au-delà de ce qui est raisonnable ; il parle de la discrimination. Il n'est pas discriminant de dire à quelqu'un qu'il est dans un tel état de discernement et de conscience, qu'il n'est pas en état de voter. Ce n'est pas discriminant, c'est une simple question de préservation des institutions. C'est une vraie question qu'on ne peut pas prendre à la légère. Il entend les avis des uns et des autres. Il a écouté avec intérêt la position du procureur qui a dit qu'il est, de ce qu'il a compris, plutôt pour suivre d'autres cantons qui utilisent ce système qui peut moduler en fonction de la situation de chacun.

La commissaire PDC constate que les anciens constituants refont la Constitution. Elle trouve intéressant de voir que dans le fond, dans ce PL, il y a une vraie volonté de protéger les personnes vulnérables en empêchant qu'elles soient privées de leurs droits politiques, ce qui serait stigmatisant. Ils vont donc entrer dans une micro systémique trop détaillée et ils vont atteindre les confins de leurs limites. Autrement, ils doivent faire une graduation pour devenir extrêmement attentifs, respectueux et précis, ce qui est assimilable au cas par cas alors. Elle demande s'ils arriveraient à définir un pourcentage de personnes qui devrait accompagner, encadrer, être garant d'un autre pourcentage de personnes qui ne devrait pas être stigmatisé lors de votations ou élections. Elle respecte ce que le 2^e commissaire PLR a dit, mais elle pense qu'ils doivent être respectueux et pragmatiques. Ils doivent choisir ce qui va être possible et non pas la solution qui se perd dans le détail et qui ne sera pas applicable. Elle considère que c'est exagéré et elle n'est pas inquiète de la loi actuelle qui n'a toujours pas démontré qu'elle n'était pas respectueuse des gens. Pour le moment, elle se contentera de ce qui existe.

Le 2^e commissaire PLR souhaite souligner que ce ne sont pas des amendements qui modifient le PL, mais qui le complètent sous l'angle d'une certaine protection, garantie pratique.

Le commissaire EAG évoque qu'ils sont en 3^e débat et que les opinions sont connues. Il adhère à ce qu'a dit le 2^e commissaire PLR dans sa première intervention. Il relève que le PL ne fait en tout cas pas dans le détail dans la mesure où les clauses sont bien générales. Il y a un amendement concernant le PL constitutionnel, il y a quelques amendements et garde-fous pour répondre

à des inquiétudes pour le projet de loi modifiant la loi sur les droits politiques. Il pense qu'il faut aller de l'avant.

Le 1^{er} commissaire PLR veut être clair. Les amendements ont effectivement été discutés avec le 2^e commissaire PS. La raison d'être de ces amendements est qu'il y a eu, à son avis, du côté de ce commissaire, une compréhension pour ses craintes, ce qu'il salue. Il ajoute que l'objectif de ces amendements n'est rien d'autre que de prévoir ou d'accompagner la réforme significative qui est proposée au travers de ces PL. Il n'a pas dit qu'il voterait contre le PL si ces amendements étaient refusés, ce n'était pas une menace. La volonté de ces amendements réside dans le fait que s'ils changent de paradigme à ce propos, qu'ils ne se retrouvent pas démunis face à des situations de manipulation et/ou d'abus qui, de manière tout à fait logique, peuvent se produire.

Il conclut en disant qu'ils pourraient imaginer que certains représentants du groupe PLR, au lieu de refuser le PL en vote final, s'abstiennent. Cela dépendra aussi de l'accueil qui sera fait à ces amendements. Il est vrai qu'il serait bien que M. Mangilli, en sa qualité de juriste de la couronne, leur dise ce qu'il pense de ces amendements.

M. Mangilli évoque que sur le fond, le Conseil d'Etat a fait part de son soutien à ce PL. Désormais, il y a des amendements qui arrivent. Dès lors, il ne peut pas garantir que la position du Président du Conseil d'Etat soit la même. Il n'est pas dit que leur position change, mais il ne peut pas leur assurer aujourd'hui dans la mesure où il n'a pas reçu de mandat pour cela. Il souhaiterait leur en faire part.

À titre personnel, M. Mangilli a une remarque concernant la question de l'accessibilité universelle. Selon lui, il s'agit d'une question d'opportunité. Sur la question de la délégation législative au Conseil d'Etat, il relève que c'est ce que le Conseil d'Etat fait à longueur d'année, par exemple d'essayer d'éviter la commission d'infractions pénales. Il relève qu'ils peuvent effectivement vérifier, adapter leurs processus. M. Mangilli admet que cela soit rassurant de le mettre dans la loi, mais il affirme qu'ils vont essayer d'éviter la captation de suffrage. Pour être clair, M. Mangilli affirme qu'ils ne vont pas aller mettre des jurés électoraux dans les cours du dimanche. Il pense qu'ils n'iront pas jusque-là.

M. Mangilli pense qu'il y a un autre problème par rapport à l'exemple donné par le commissaire PS. Il n'est pas certain qu'ils puissent identifier les personnes concernées. M. Mangilli explique qu'ils extraient les registres électoraux depuis la base de données de l'Office cantonal de la population et des migrations. Il ne lui semble pas qu'il y ait la donnée qui mentionne que la

personne est sous curatelle dans cette base de données. Ils peuvent connaître l'incapacité de discernement par indice. Ils peuvent le voir avec une personne qui n'a pas les droits politiques fédéraux, mais qui les a au niveau cantonal. À ce moment-là, il est tout de même possible de les confondre avec les étrangers qui ont le droit de vote au niveau communal. M. Mangilli relève qu'il n'y aura pas forcément une liste de personnes incapables de discernement. Dans tous les cas, ils essaient de garantir l'intégrité du vote et finalement garantir l'article 34 de la Constitution fédérale relatif à la libre expression de la volonté populaire.

M. Mangilli a une dernière remarque un peu technique en ce qui concerne le PL 12212. Ce PL est formellement lié à la loi constitutionnelle, qui est abrogée de plein droit. Il faudrait analyser, mais il a un petit souci avec cette liaison juridique. Finalement, c'est admissible de lier car dans le PL 12212, on faisait une adaptation strictement nécessitée par le PL constitutionnel. A son avis, on peut l'admettre pour la délégation législative afin de prendre des mesures pour garantir le bon fonctionnement des scrutins et la protection des personnes et l'intégrité de leur vote.

Cependant, pour l'accessibilité universelle, M. Mangilli ne sait pas si cette liaison garde encore un sens. Il ne peut pas affirmer que c'est un problème juridique. Dans tous les cas, il aimerait pouvoir se référer par rapport à ces deux amendements. Il faut savoir qu'il n'y aura pas de prise de position des initiants. La brochure électorale sera faite par le Conseil d'Etat et à ce stade, il est possible que cela change, il ne sait pas.

La commissaire Verte affirme qu'il ne faut pas se compliquer la vie. Si ces amendements rencontrent la faveur de la commission, ils ne sont pas obligés de passer par un vote formel, M. Mangilli ira se renseigner. S'ils observent qu'il n'y aura pas de majorité en cas de vote, les auteurs les retirent ou pas. Il ne faut pas faire travailler M. Mangilli pour rien. Représentant le groupe des Verts, la commissaire ne les votera pas. Elle relève que M. Mangilli a très bien expliqué les problèmes que cela posait. De son point de vue, pour l'accessibilité universelle, ils déplacent une prérogative d'un juge, qu'ils vont faire porter à des associations qui sont représentatives et qui vont s'assurer d'un certain nombre de choses. Cela pose plus de problèmes que n'en résout de son point de vue. Elle est attachée au PL de base qui supprime l'article 48 al. 4 Cst-GE. Verte affirme qu'il ne faut pas se compliquer la vie. Si ces amendements affirment que, s'ils doivent commencer à compliquer les choses avec des amendements, autant rester avec le *statu quo* qui ne lui plaît pas.

La commissaire PDC attache la plus grande importance à ce qui leur est proposé. Elle aimerait juste comprendre, techniquement, quand ils demandent que « le Conseil d'Etat édicte par voie réglementaire les mesures nécessaires

afin : d'empêcher toute utilisation du matériel de vote par un électeur par un tiers, si ce n'est pour aider avec son accord l'électeur qui est dans l'incapacité de remplir lui-même son bulletin de vote » (art. 62 al. 2bis let. b) et « d'empêcher la commission d'infraction pénale en matière de droits politiques » (let. c). Elle demande comment l'Etat peut empêcher l'utilisation de matériel de vote d'un électeur par un tiers. On sait que cela se passe déjà avec des personnes plus ou moins vulnérables ou plus ou moins sous emprise. Il y a des associations qui étaient très proches des personnes âgées qui allaient dans les EMS pour remplir leurs bulletins de vote. C'est notoirement connu. Elle demande comment ils vont empêcher cela.

M. Mangilli évoque qu'à l'art. 23 REDP : « L'électeur incapable d'exercer seul son droit de vote en raison d'une infirmité peut requérir l'aide d'une personne de son choix ». Concrètement, il est admis qu'une personne l'accompagne dans l'isoloir. Il y a des directives qui sont données aux présidents des locaux. Il est arrivé que des personnes arrivent au local, avec le vote de leur conjoint ou conjointe, dans l'enveloppe fermée. M. Mangilli explique que c'est une chose qu'ils n'acceptent pas dans la mesure où une personne ne peut pas amener plusieurs enveloppes dans l'urne. Il y a toutes sortes de mesures qui sont prises par les directives du service des votations et d'élection.

La commissaire PS pense que si M. Mangilli doit consulter le Conseil d'Etat, s'ils vont dans cette direction, ils doivent s'arrêter, car cela peut changer la manière de voir. En effet, s'ils aboutissent à ce que le Conseil d'Etat refuse, ce qu'il avait de prime abord accepté, ils agiraient contre leur propre intérêt.

Le 2^e commissaire PS constate que ces amendements compliquent les choses. Dès lors, il les retire. Si une personne veut les reprendre à son compte, il peut tout à fait le faire. Il propose aux commissaires de se contenter du PL issu du 2^e débat, qui lui va bien. S'agissant du lien avec l'art. 56A, cela n'a rien à voir avec le travail fait par les juges. Il s'agissait ici de donner une base légale au travail qui est déjà fait, en partie par la Chancellerie et les associations, de fournir du matériel qui soit adapté aux différentes situations de handicap. S'ils ne veulent pas mettre de base légale, ce n'est pas un problème pour lui.

Il pense que le débat de principe reste celui qui doit être posé. Il ne pense pas qu'actuellement, pour les raisons que le 2^e commissaire PLR a données, le TPAE soit en mesure de faire ce travail. Il ne pense pas qu'il soit possible de dire si une personne, *in abstracto*, est capable de discernement pour tous les votes ou pas. Il pense que c'est impossible et qu'ils sont dans l'arbitraire. Il n'y a pas de raisons de priver des personnes alors que le risque de captation est présent pour tous. C'est une insulte qui est faite aux soignants et aux proches que de dire que le risque est accru dans ces cas-là. Il pense que c'est un risque

qui est plutôt lié au vote par correspondance. Si on accepte le vote par correspondance, il faut vivre avec ce risque pour toutes les personnes. En dernier lieu, il souhaite conclure en disant que les personnes qui n'ont absolument pas la capacité d'exercer un droit politique ne le font tout simplement pas.

M. Mangilli a une modification à proposer et il revient avec le titre. Après réflexion, ils ont encore un petit souci avec ce titre, toujours dans la perspective d'un titre objectif, en vue d'une votation populaire, de faire une référence aux droits politiques. En effet, la Convention de l'ONU, cela peut être assez large et donner l'impression que c'est un grand PL sur l'accessibilité des bâtiments et autres. M. Mangilli propose, avec le soutien du Conseil d'Etat, ce titre : « Maintien des droits politiques des personnes incapables de discernement ». Cependant, il n'y a plus de référence à la Convention des Nations Unies.

Le 2^e commissaire PS relève que cela ne va pas. Le cœur de ce PL est justement de dire qu'il n'est pas possible de décider abstraitement de la question de la capacité de discernement en lien avec les droits politiques. Il comprend le souci de M. Mangilli et va aller dans son sens, mais ce titre n'est pas la bonne réponse. Il propose, pour éviter ce risque, de mettre « Mise en œuvre de l'article 29 de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées ». Comme cela, on précise la chose, de sorte que les gens sachent que ce n'est pas global, mais on comprend tout de même de quoi on parle.

Le président procède aux votes en troisième débat sur le PL 12211.

Le président met aux voix la formulation de titre proposée par le 2^e commissaire PS : « Mise en œuvre de l'article 29 de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées - CDPH ».

Pour : 7 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PLR, 1 MCG)

Contre : 4 (1 PDC, 3 PLR)

Abstentions : 4 (2 UDC, 2 MCG)

Le président relève que la formulation du 2^e commissaire PS est acceptée.

Vote final sur le PL 12211

Pour : 8 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PLR, 2 UDC)

Contre : 5 (1 PDC, 3 PLR, 1 MCG)

Abstentions : 2 (2 MCG)

Le président relève que ce PL 12211 est accepté en 3^e débat.

Le président procède aux votes de troisième débat sur le PL 12212.

Le président met aux voix la formulation de titre proposée par le 2^e commissaire PS : « Mise en œuvre de l'article 29 de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées - CDPH ».

Pour : 7 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PLR, 1 MCG)

Contre : 5 (1PDC, 3 PLR, 1 MCG)

Abstentions : 3 (2 UDC, 1 MCG)

Le président relève que la proposition du 2^e commissaire PS est acceptée.

Le 1^{er} commissaire PLR relève qu'il ne souhaite reprendre que l'article 62 al. 2 bis de l'amendement du 2^e commissaire PS :

« Après consultation des organisations représentant les personnes vulnérables, le Conseil d'Etat édicte par voie réglementaire les mesures nécessaires afin :

- a) que chaque électeur reçoive personnellement et directement son matériel de vote ;
- b) d'empêcher toute utilisation du matériel de vote d'un électeur par un tiers, si ce n'est pour aider avec son accord l'électeur qui est dans l'incapacité d'accomplir lui-même son bulletin de vote.
- c) d'empêcher la commission d'infractions pénales en matière de droits politiques. »

M. Mangilli a une remarque à faire au niveau légistique, pour la beauté des lois. Selon lui, il faudrait, techniquement, mettre un alinéa 2 nouveau, les alinéas 2 à 4 devenant les alinéas 3 à 5. Ensuite, il rend les commissaires attentifs au fait qu'avec l'article 62, ils sont au vote par correspondance. Il se demandait si cela ne devait pas plutôt être dans l'article 53. Il y aurait un nouvel alinéa 3, les alinéas 3 à 5 anciens devenant les alinéas 4 à 6.

Le président relève que le 1^{er} commissaire PLR accepte la proposition de M. Mangilli.

Le président met aux voix l'amendement repris par le 1^{er} commissaire PLR.

Pour : 6 (3 PLR, 3 MCG)

Contre : 6 (3 S, 1 Ve, 2 UDC)

Abstentions : 3 (1 EAG, 1 PDC, 1 PLR)

Le président relève que l'amendement est refusé.

Vote final sur le PL 12212

Pour : 7 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PLR, 2 UDC)

Contre : 5 (1 PDC, 3 PLR, 1 MCG)

Abstentions : 2 (2 MCG)

Le président relève que le PL 12212 est accepté.

Catégorie de débat proposée : II, 40 minutes.

Au vu de ces explications, la majorité de la commission vous encourage, Mesdames et Messieurs les députés, à faire un bon accueil à ce projet de loi tel qu'issu des travaux de commission.

Annexes

Réponses écrites des personnes et institutions consultées, soit :

- 1) 19 décembre 2017 : Conseil d'Etat, soit pour lui son président, M. François Longchamp ;
- 2) 22 décembre 2017 : Office fédéral de la justice (OFJ), soit pour lui M. Luzius Mader, directeur suppléant, Office ayant transmis nos questions au Bureau fédéral pour l'égalité des personnes handicapées (BFEH) ;
- 3) 17 janvier 2018 : MM. Thierry Tanquerel et Michel Hottelier, professeurs ordinaires à la Faculté de droit de l'Université de Genève ;
- 4) 13 février 2018 : Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH), soit pour lui M^{me} Nathalie Christen ;
- 5) 14 février 2018 : Inclusion Handicap (M^{me} Caroline Hess-Klein, Dr en droit, vice-directrice), Pro Mente Sana (M. Jean-Dominique Michel, secrétaire général) et la Fédération genevoise des associations de personnes handicapées et de leurs proches (FéGAPH, M^{me} Marjorie de Chastonay, présidente) ;
- 6) 19 février 2018 : Pouvoir judiciaire, soit pour lui son secrétaire général, M. Patrick Becker.

Projet de loi constitutionnelle (12211-A)

**modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE)
(A 2 00) (Mise en œuvre de l'article 29 de la Convention de l'ONU relative aux
droits des personnes handicapées – CDPH)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. unique Modification

La constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, est
modifiée comme suit :

Art. 48 al. 4 (abrogé)

Art. 228 al. 3 (nouveau)

³ Les personnes privées des droits politiques à l'entrée en vigueur de la loi
constitutionnelle du ... (*à compléter*) recouvrent immédiatement ces droits.

Projet de loi (12212-A)

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05) (*Mise en œuvre de l'article 29 de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées – CDPH*)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modification

La loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, est modifiée comme suit :

Art. 2 En matière cantonale (nouvelle teneur)

La titularité des droits politiques en matière cantonale est définie par l'article 48, alinéa 1, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

Art. 3 En matière communale (nouvelle teneur)

La titularité des droits politiques en matière communale est définie par l'article 48, alinéas 2 et 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

Art. 9 abrogé

Art. 2 Entrée en vigueur

¹ La présente loi entre en vigueur simultanément à la loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (*Mise en œuvre de l'article 29 de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées – CDPH*) (12211).

² Elle est abrogée de plein droit en cas de refus par le corps électoral de la loi 12211.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département présidentiel
Le Président



PRE
Case postale 3964
1211 Genève 3

Monsieur Christian Flury
Président
Commission des droits politiques
Grand Conseil
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

N/réf. : FRL/
V/réf. :

Genève, le 19 décembre 2017

Concerne : PL 12211 modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (Mise en conformité avec la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées – CDPH)

PL 12212 modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05) (Mise en conformité avec la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées – CDPH)

Monsieur le Président,
Mesdames les Députées,
Messieurs les Députés,

J'ai bien reçu votre courrier du 8 décembre 2017 et vous en remercie.

Le Conseil d'Etat se détermine de la façon suivante :

A. Sur le titre

Les deux projets de lois portent le titre « *Mise en conformité avec la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées – CDPH* ».

Il apparaît toutefois que, à ce jour, aucun organe de l'ONU, respectivement judiciaire, n'a constaté la non-conformité de l'article 48, alinéa 4 de la constitution cantonale. Il semble dès lors à tout le moins prématuré, voire inexact, d'indiquer que les deux projets auraient pour objet une mise en conformité au droit supérieur.

Le Conseil d'Etat craint que ce titre ne prête à confusion parmi le public, ce d'autant que la loi sera potentiellement soumise au scrutin populaire.

Il semblerait dès lors judicieux d'envisager de le biffer ou de le renommer en termes plus neutres, par exemple « *(droits politiques des personnes durablement incapables de discernement)* ».

B. Une question technique

Le PL 12212 prévoit notamment la modification de l'article 9 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP). La formulation prévue ne paraît pas adéquate car elle reprend les termes relatifs à l'exclusion du droit de vote de l'article 2 de la loi fédérale sur les droits politiques et ne devrait ainsi pas figurer dans une loi cantonale. Il semblerait plus opportun de biffer purement et simplement cet article, ce d'autant que l'article 1 de la LEDP prévoit déjà que la titularité des droits politiques en matière fédérale est définie par le droit fédéral.

Je vous propose dès lors d'ores et déjà l'amendement suivant :

Art. 9 (abrogé)

Le représentant de la direction des affaires juridiques pourra volontiers répondre à vos questions à ce sujet lors d'une prochaine séance.

C. Sur le fond

Au mois de septembre 2016, le Conseil d'Etat avait déposé les PL 11969 et 11970, lesquels avaient pour objet de calquer la suspension des droits politiques cantonaux et communaux sur le système prévu par le droit fédéral. Il estimait en particulier qu'une différenciation ne se justifiait pas.

Lors des travaux, il est apparu que votre commission n'entendait pas aller dans le sens prévu par le Conseil d'Etat, de sorte que les PL ont finalement été retirés.

Lors de mon audition du 26 avril 2017, au cours de laquelle l'intention du retrait vous a été annoncée, j'ai eu l'occasion de vous indiquer que le Conseil d'Etat avait constaté que, pour votre commission, il ne fallait pas que le droit cantonal s'adapte au droit fédéral, mais que ce dernier devrait s'adapter.

En outre, le Conseil d'Etat estimait que la fin de la suspension des droits politiques cantonaux et communaux conduirait à n'avoir que deux registres: le premier, fédéral, pour lequel seules les personnes incapables de discernement faisant l'objet d'une mesure de curatelle de portée générale seraient exclues. Le second serait cantonal et contiendrait toutes les personnes majeures, même incapables de discernement. Ainsi, cette solution apporterait une certaine clarté, car il n'y aurait pas besoin de chercher si un juge a suspendu ou non les droits politiques cantonaux et communaux d'une personne incapable de discernement.

Enfin, j'avais précisé qu'il était inopportun que l'abrogation de l'article 48, alinéa 4, de la constitution cantonale soit prévue par un amendement au projet de loi du Conseil d'Etat, car il ne souhaitait pas être à l'origine d'un texte qui au final irait dans le sens inverse en raison d'un amendement. En revanche, si un groupe avait l'intention de déposer un nouveau projet visant cette abrogation, le Conseil d'Etat le soutiendrait.

Je vous confirme que la position du Conseil d'Etat n'a pas changé et qu'il soutient dès lors les deux projets de lois visés en titre, en reconnaissant en outre la portée symbolique de cette mesure pour Genève, siège européen de l'ONU.


François Longchamp



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Office fédéral de la justice OFJ
Domaine de direction Droit public



P.P. CH-3003 Berne, OFJ

Monsieur
Christian Flury
Président de la Commission
des droits politiques
Grand Conseil
Case postale 3970
1211 Genève 3

N° référence: COO.2180.109.7.238663 / 211.9/2017/00452
Notre référence: bj-ge

Berne, le 22 décembre 2017

Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil - Grand Conseil de la République et canton de Genève – Consultation

Monsieur le Président,

Nous avons transmis votre courrier du 14 décembre dernier au Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées, Inselgasse 1, 3011 Berne, Tél. +41 58 462 82 36, courriel : ebgb@gs-edi.admin.ch, et lui laissons le soin de répondre à vos questions.

En principe l'OFJ ne se prononce pas à titre préalable sur des projets de modification de dispositions constitutionnelles cantonales, celles-ci devant faire l'objet d'une procédure d'approbation par les Chambres fédérales. Dans le passé, il l'avait fait dans des cas particuliers et exceptionnels. Mais aujourd'hui sa pratique est encore plus restrictive que dans le passé. Pour cette raison, nous renonçons à exprimer un avis préalable sur les modifications constitutionnelles que vous nous soumettez.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, mes salutations les meilleures.

Office fédéral de la justice OFJ
Domaine de direction Droit public


Luzius Mader
Directeur suppléant

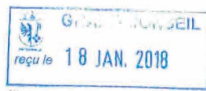
Copie : Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées, Inselgasse 1,
3011 Berne

Office fédéral de la justice OFJ
Luzius Mader, Prof. Dr. iur.
Bundesrain 20, 3003 Berne
Tél. +41 58 462 41 02, fax +41 58 462 78 79
luzius.mader@bj.admin.ch
www.ofj.admin.ch



UNIVERSITÉ
DE GENÈVE

FACULTÉ DE DROIT
Département de droit public



Grand Conseil de la République et canton de Genève
A l'attention de Monsieur le député Christian Flury
Président de la Commission des droits politiques
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

Genève, le 17 janvier 2018

Concerne: PL 12211 et 12212 - droits politiques des personnes handicapées

Monsieur le Président,

Suite à votre envoi en date du 8 décembre 2017, nous avons l'avantage de vous faire part de notre détermination sur les deux projets de loi cités en référence. Dès lors que notre position juridique est identique, il nous a paru justifié de vous répondre au moyen d'un document unique.

La modification proposée consiste à octroyer les droits politiques à l'ensemble des personnes visées par l'article 48, alinéas 1 à 3 Cst./GE, en abandonnant la restriction qui figure à l'article 48, alinéa 4 Cst./GE. Est concernée la capacité civique pratiquée à l'échelon cantonal et communal genevois. La titularité des droits politiques fédéraux n'est naturellement pas visée par la réforme.

La proposition consiste en un projet de loi constitutionnelle, d'une part, et un projet de loi modifiant la LEDP, d'autre part. Alors que le premier projet de loi propose d'abroger l'alinéa 4 de l'article 48 Cst./GE et d'adapter l'article 228 alinéa 3 Cst./GE, le second modifie les articles 2, 3 et 9 LEDP.

La définition, le contenu et les conditions d'exercice des droits politiques ressortissent à la compétence des cantons au sens de l'article 39 alinéa 1 Cst. féd. La jurisprudence constante relève que les cantons disposent d'une marge de manœuvre importante en ce domaine. Aussi, la titularité des droits politiques à l'échelon local peut-elle s'écarter de la notion retenue par le droit fédéral. Il va cependant de soi que la réglementation des droits politiques, au niveau fédéral, cantonal et communal doit respecter les engagements internationaux de la Suisse.

En matière de causes excluant ou limitant l'exercice des droits politiques, les cantons s'inspirent largement de la solution prévue par le droit fédéral (Andreas Auer, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Berne 2017, p. 405). Ce dernier prévoit que seules les personnes visées par une mesure de curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'inaptitude au sens des articles 136 alinéa 1 Cst. féd. et 2 LDP ne peuvent bénéficier des droits politiques de rang fédéral. D'autres solutions sont toutefois envisageables au niveau cantonal. C'est cette voie qu'a privilégiée l'Assemblée constituante genevoise en proposant l'adoption de l'article 48 alinéa 4 Cst./GE.

Cette dernière disposition suit une ligne intermédiaire entre la solution des articles 136 Cst. féd. et 2 LDP, d'une part, et une libéralisation totale de l'accès aux droits politiques en faveur des personnes souffrant d'un handicap, d'autre part. Elle résulte d'un compromis politique au sein de l'Assemblée constituante, entre celles et ceux (dont faisait partie le soussigné de droite) qui jugeaient, à l'instar des auteurs du présent projet de loi, inutile toute restriction des droits politiques de personnes soumises à des mesures de protection de l'adulte et les partisans du modèle fédéral, qui était aussi celui de l'ancienne Constitution genevoise.

Les deux projets de loi dont votre Commission est saisie ont pour effet de modifier la norme constitutionnelle cantonale en supprimant la possibilité de suspendre les droits politiques des personnes durablement incapables de discernement prévue par l'article 48 alinéa 4 Cst./GE. La présence d'un handicap ne devrait, du coup, plus constituer un obstacle au bénéfice de la capacité civique en droit genevois.

Sur le plan juridique, les deux projets de loi se réfèrent à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, du 13 décembre 2006 (ci-après: CDPH), d'une part, et à la jurisprudence développée par la Cour européenne des droits de l'homme à propos du droit à des élections libres au sens de l'article du Protocole additionnel n° 1 à la CEDH, d'autre part.

A teneur de cette jurisprudence, si le retrait du droit de vote répond au but légitime de s'assurer que seuls les citoyens capables d'évaluer les conséquences de leurs décisions puissent participer aux affaires publiques, une restriction absolue de l'accès au droit de vote à toute personne placée sous tutelle, sans tenir compte de ses facultés réelles, ne saurait être admise (ACEDH *Alajos Kiss c. Hongrie*, du 20 mai 2010 ; ACEDH *Gjjsi d. Hongrie*, du 23 septembre 2014; ACEDH *Harmati c. Hongrie*, du 21 octobre 2014). La Suisse n'a toutefois pas ratifié le Protocole additionnel n° 1 à la CEDH, en sorte que la jurisprudence précitée ne la lie pas. Il reste que cette jurisprudence peut constituer un éclairage particulièrement pertinent sur l'interprétation qu'il convient de donner dans notre pays à la combinaison des articles 8, en particulier alinéas 2 et 4, Cst. féd. et 34 Cst. féd.

L'article 29 CDPH oblige pour sa part les Etats parties 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 personnes physiques, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis. La disposition prévoit, en particulier, l'accès au droit et à la possibilité de voter et d'être élu.

La CDPH est en vigueur pour la Suisse depuis le 15 mai 2014. Son article 29 est ainsi applicable et c'est à bon droit que les deux projets de loi dont votre Commission est saisie se réfèrent à cette disposition.

A cet égard, il apparaît désormais clairement que le système de l'article 136 Cst. féd., qui exclut sans nuance de la jouissance des droits politiques toutes les personnes « interdites pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit », par quoi il faut comprendre aujourd'hui « les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'inaptitude » (art. 2 LDP), n'est pas compatible avec l'article 29 CDPH. En effet, ce mécanisme méconnaît la spécificité de la capacité de discernement en matière de droits politiques et ne tient pas compte de la gravité de l'atteinte aux droits des personnes handicapées que constitue le retrait ou la suspension des droits politiques. C'est pourquoi, il convient de saluer le retrait du projet de loi du Conseil d'Etat (PL 11969 et 11970), qui entendait abroger le compromis constitutionnel genevois évoqué plus haut afin d'aligner le droit cantonal sur le droit fédéral.

A la lumière de la pratique de l'autorité compétente genevoise et de la jurisprudence du Comité des droits des personnes handicapées institué par les articles 34 ss CDPH, on peut même douter que la solution genevoise soit pleinement conforme aux exigences de la Convention.

C'est le lieu de relever que la privation des droits politiques d'une personne handicapée – étant visés ici les handicaps intellectuels ou psychiques – constitue une restriction très grave des droits de cette personne. Contrairement aux droits civils, les droits politiques ne peuvent être exercés par le truchement d'un représentant. Le retrait ou leur suspension constitue donc une privation directe d'un droit et non une modalité d'exercice de celui-ci. La privation des droits politiques a en outre un caractère inévitablement stigmatisant : la personne concernée est jugée incapable de participer à la vie publique. Même pour des personnes gravement atteintes dans leur discernement, cette stigmatisation peut être ressentie. Et si elle ne l'est pas par la personne elle-même, elle le sera par les proches. En tous les cas, il y a une atteinte à la dignité de ces personnes.

Une telle atteinte ne peut être justifiée qu'à des conditions très strictes. Il y a lieu de s'assurer que, dans chaque cas concret, la personne en cause est véritablement incapable d'exercer ses droits civils (Markus Schefer, Caroline Hess-Klein, *Behindertengleichstellungsrecht*, Berne 2014, p. 515). Une schématisation liée à l'existence d'un handicap ne saurait suffire. Il convient aussi de peser le risque concret d'usage incorrect des droits politiques avec celui de l'exclusion injustifiée de ceux-ci.

Le fait que la compétence de statuer sur la capacité civique ait été confiée à Genève à l'autorité de protection de l'adulte apparaît ici comme problématique. Cette autorité a en effet pour mission première la protection des personnes contre une mauvaise gestion de leurs affaires civiles. Elle n'est nullement familière avec la problématique du droit de vote et des garanties y relatives. Si l'on en croit le Conseil d'Etat (cf. exposé des motifs des PL 11969 et 11970, p. 4), sa jurisprudence est particulièrement sévère, puisqu'il existerait environ 120 personnes privées des droits politiques cantonaux, alors même que les conditions de l'article 2 LDP pour les exclure du droit de vote fédéral ne seraient pas remplies. A tout le moins, le droit cantonal devrait être revu pour confier la privation des droits politiques des personnes handicapées à une autorité spécialisée et pour éviter que des personnes ne soit privées des droits politiques sur le plan genevois alors qu'elles ne le seraient pas sur le plan fédéral.

Mais, en définitive, la solution la plus simple et la plus respectueuse de la CDPH est celle préconisée par les projets de loi soumis à notre appréciation.

On observera d'abord que, selon la communication n° 4/2011 du 9 septembre 2013 du Comité des droits des personnes handicapées, « en vertu de l'article 29 de la Convention, les Etats parties sont tenus de faire en sorte que les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique et publique sur la base de l'égalité avec les autres, y compris en garantissant leur droit de vote. 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 » (communication n° 4/2011, c. 9.4). Le Comité en a conclu que le paragraphe 6 de l'article XXIII de la loi fondamentale hongroise, qui permet aux tribunaux de priver les personnes qui présentent un handicap intellectuel du droit de voter et d'être élu, est contraire à l'article 29 CDPH (*id.*).

Même si l'on estimait que la position du Comité postulant en substance l'absence de toute dérogation à l'article 29 CDPH était trop absolue dans son principe, la pesée concrète des intérêts en jeu aboutirait à la même solution.

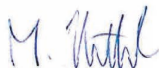
En effet, le risque qu'une personne réellement et durablement incapable de discernement en ce qui concerne l'exercice de ses droits politiques exerce effectivement ceux-ci est très faible. Il apparaît en particulier plus faible que le risque qu'une personne en réalité capable de se déterminer pour un scrutin déterminé soit privée de la possibilité de le faire par le régime

d'exclusion trop schématique actuellement en place. Face à un tel choix, il convient de privilégier le régime juridique qui préserve le mieux les droits politiques des personnes handicapées.

On peut ajouter que, dans la pratique, le risque que soient émis des votes « sans discernement » est certainement plus significatif dans d'autres hypothèses que celles visées par l'article 48 alinéa 4 Cst./GE, comme l'état d'ébriété, la prise de drogues, l'altération passagère de l'état psychique ou autres. Ainsi que le relèvent les auteurs des projets de loi sous revue, il apparaît discriminatoire à cet égard de cibler les personnes affectées d'un handicap durable.

Il convient enfin de dire un mot de la problématique de la captation de vote, qui est souvent invoquée pour justifier une restriction des droits politiques des personnes handicapées. Le risque d'une telle captation ne doit pas être surestimé. Il n'y a aucune raison de penser que les personnes – proches aidants ou soignants professionnels – qui sont en charge des personnes handicapées soient *a priori* enclines à violer la loi et les droits des personnes dont elles s'occupent en captant leur vote. Par ailleurs, si un potentiel de captation existe dans toute situation de dépendance, il ne se limite nullement aux situations de troubles durables de la capacité de discernement. Enfin et surtout, à supposer que les autorités aient des raisons de craindre des captations de vote en relation avec des personnes en situation de faiblesse, la réponse passe à l'évidence par une répression adéquate des comportements délictueux en cause et non par une atteinte aux droits des personnes victimes de ces comportements.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre considération distinguée.



Michel Hottelier



Thierry Tanquerel



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI

Secrétariat général DFI
Bureau fédéral de l'égalité pour
les personnes handicapées BFEH

CH-3003 Berne
SG-DFI, BFEH

Monsieur
Christian Flury
Président de la Commission
des droits politiques
Grand Conseil
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
1211 Genève 3

Berne, le 13 février 2018

Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil – Grand Conseil de la République et canton de Genève - Consultation

Monsieur le Président,

Nous faisons suite à votre courrier du 14 décembre 2017 que l'Office fédéral de la justice nous a transmis. Nous tenons à vous remercier de nous solliciter sur cette thématique, pour laquelle les recherches et analyses sont encore rares. Nous nous réjouissons que de telles réflexions soient menées au niveau cantonal.

Tout d'abord, et conformément à ce que l'Office fédéral de la justice a mentionné dans sa lettre du 22 décembre, nous ne nous prononçons pas sur le projet de modification des dispositions constitutionnelles cantonales. Nous pouvons par contre vous exposer la situation actuelle au niveau national (fédéral) et international.

L'art. 136 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 prévoit en effet une exclusion des droits politiques au niveau fédéral pour les personnes qui sont « interdites » pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit. Selon la Loi sur les droits politiques (RS 161.1), sont exclues du droit de vote fédéral au sens de la Constitution « les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'incapacité ». Cette disposition a été modifiée suite à l'entrée en vigueur du nouveau droit de protection de l'adulte en janvier 2013.

La révision du droit de la protection de l'adulte a permis une grande avancée en abolissant la tutelle et en prévoyant un système de « mesures sur mesure » avec pour but d'adapter la protection aux besoins de la personne concernée en conservant au maximum son autonomie. Cette révision a également été menée dans un souci de conformité au droit international, et notamment à la Convention relative aux droits des personnes handicapées (la Convention ou CDPH).

La Suisse n'a émis aucune réserve au moment de la ratification de la Convention. Il n'y a actuellement

Secrétariat général DFI
Nathalie Christen
Inselgasse 1, 3003 Berne
Tél. +41 58 46 28017, Numéro de fax +41 58 46 24437
nathalie.christen@gs-edi.admin.ch
www.dfi.admin.ch/ebgb

pas de raison de mettre en cause la règle de l'art. 136 al. 1 Cst et 2 LDP d'exclusion du droit de vote fédéral les personnes durablement incapables de discernement et protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'inaptitude. Une curatelle de portée générale n'est appliquée qu'en *ultima ratio*. Il s'agit d'une justification raisonnable pour l'exclusion prévue à l'art. 2 LDP. Plusieurs autres Etats connaissent également des restrictions au droit de vote des personnes handicapées.

Sur le plan international, le Comité CDPH est toutefois d'un avis différent. Selon lui, aucune limitation des droits politiques n'est justifiée en vertu des art. 12 et 29 CDPH : la capacité d'une personne de prendre des décisions ne peut être invoquée pour restreindre l'exercice des droits politiques. Il préconise la mise en place d'un système d'accompagnement pour permettre également aux personnes durablement incapables de discernement d'exercer leurs droits politiques. Il n'existe pas encore d'indication précise ni d'expériences pratiques pour la mise en œuvre d'un tel système. Pour la Suisse, la difficulté réside aussi dans le nombre de votations – en plus des élections – dû au système de démocratie directe, et dans l'inscription constitutionnelle de la limitation du droit de vote fédéral.

La Convention relative aux personnes handicapées apporte de nouvelles perspectives aux Etats parties, dans de nombreux domaines. Nous nous trouvons donc dans une période de transition qui va peut-être apporter de nouvelles évolutions en matière de droits politiques. Passablement de questions restent ouvertes, notamment sur la mise en œuvre du droit de vote des personnes qui en sont aujourd'hui exclues (comment assurer un système d'accompagnement tout en garantissant la confidentialité du vote par exemple).

Concernant l'exercice des droits civils et politiques au niveau fédéral, il y a déjà eu d'importants changements récents qui ont apporté une amélioration de la situation des personnes concernées par une mesure du droit de protection de l'adulte. Une nouvelle réforme n'est pour le moment pas envisageable, il s'agit plutôt de prendre en compte l'évolution du nouveau droit de protection de l'adulte à la lumière de la mise en œuvre de la CDPH et de l'analyser le moment venu.

Avec nos meilleures salutations,

Nathalie Christen

Copie : Office fédéral de la justice, Domaine de direction Droit public, Bundesrain 20, 3003 Berne

Inclusion Handicap
Mühlemattstrasse 14a
3007 Bern

info@inclusion-handicap.ch
www.inclusion-handicap.ch

INCLUSION
HANDICAP

Association faitière des organisations
suisse de personnes handicapées

République et canton de Genève
Commission des droits politiques
et du règlement du Grand Conseil
Monsieur Christian Flury, président
Par courriel

Berne/Genève, le 14 février 2018

**PL 12211 modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE)
(A 2 00) et PL 12212 modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5
06) (Mise en conformité avec la Convention de l'ONU relative aux droits des
personnes handicapées - CDPH)
Votre courrier du 8 décembre 2017**

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les commissaires,

Nous vous remercions de votre courrier cité en titre, par lequel vous nous consultiez par écrit sur les projets de loi susmentionnés.

Référence étant faite à l'échange de correspondances électroniques entre Madame Irène RENFER, secrétaire générale adjointe du Grand Conseil, et Me Gabriela BLATTER d'Inclusion Handicap, nous vous prions de bien vouloir nous excuser pour le retard pris pour y donner suite, dû à un manque de ressources en personnel disponibles au sein d'Inclusion Handicap, et vous remercions pour votre bienveillante compréhension.

Comme indiqué lors de cet échange, les trois organisations auditionnées dans le cadre des PL 11969 et 11970 du Conseil d'Etat (retirés depuis lors), à savoir Inclusion Handicap, Pro Mente Sana et la FÉGAPH, ont décidé de vous donner par la présente une réponse coordonnée.

En substance, les organisations signataires susmentionnées sont favorables aux PL 12211 et 12212 pour les raisons déjà indiquées lors de leurs auditions respectives, auxquelles nous nous permettons de renvoyer pour le surplus. Ces raisons seront brièvement rappelées ci-dessous.



Brève présentation des organisations consultées

Pour rappel, Inclusion Handicap défend les droits et intérêts des quelque 1,6 million de personnes vivant en Suisse en situation de handicap. IH œuvre en faveur d'une société inclusive qui garantisse à ces personnes une participation pleine et autonome à la vie en société. IH compte 25 organisations membres¹. Le Département Egalité d'IH a la tâche de veiller à la mise en œuvre et au développement du droit de l'égalité des personnes handicapées, notamment la Convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées (CDPH).

Pro Mente Sana est une association romande qui travaille en collaboration avec la Fondation suisse Pro Mente Sana, basée à Zurich, dont elle a pour mission de réaliser les objectifs sur tout le territoire romand, en particulier celui de défendre les droits et les intérêts des personnes atteintes d'une déficience ou d'une maladie psychiques.

La FÉGAPH regroupe 19 associations d'entraide et de défense des personnes handicapées et leurs proches, tout handicap confondu, actives à Genève². Elle s'engage pour la sécurité sociale, l'inclusion, l'égalité, l'autonomie et l'autodétermination de toutes les personnes vivant avec un handicap dans le canton et la région de Genève.

L'art. 29 CDPH et sa portée

La Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées est en vigueur en Suisse depuis le 15 mai 2014 (RS 0.109). Son article 29 lettre a) prévoit que les Etats Parties « s'engagent 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, notamment qu'elles aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues ».

La portée de cette garantie ressort notamment d'une part du rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et à la vie publique, du 21 décembre 2011 (A/HRC/19/36, annexe 1, plus particulièrement § 25 à 50, pages 7 à 11), et d'autre part de la communication n° 4/2011 du 9 septembre 2013 du Comité des droits des personnes handicapées institué par la CDPH (annexe 2).

Il ressort de ce dernier document (§ 9.4.) 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

¹ La liste est consultable ici: <https://www.inclusion-handicap.ch/fr/a-notre-sujet/membres-5.html>

² <http://fegaph.ch/fegaph/associations-membres/>



individualisée, constitue une discrimination fondée sur le handicap, au sens de l'article 2 de la Convention ».

La Constitution de 2012 et la situation actuelle à Genève

En théorie, la constitution genevoise de 2012, dont l'art. 48 al. 4 prévoit que « les droits politiques des personnes durablement incapables de discernement peuvent être suspendus par décision d'une autorité judiciaire », constitue à n'en pas douter un progrès du point de vue de l'art. 29 CDPH s'agissant des droits politiques cantonaux et communaux. En théorie seulement, car l'exposé des motifs des PL 11969 et 11970 a montré que le TPAE, chargé pour le moment d'appliquer l'art. 48 al. 4 en vertu de la disposition transitoire y relative (art. 228), a eu plutôt « la main lourde » en matière de suspension.

Ainsi, selon ce document³, environ 1000 personnes au total étaient alors privées des droits politiques, dont environ 60 personnes privées des droits politiques fédéraux uniquement (personnes sous curatelle de portée générale que le TPAE avait « renoncé » à priver de leurs droits politiques) et environ 120 personnes privées des droits politiques cantonaux et communaux uniquement (personnes qui n'étaient pas sous curatelle de portée générale mais que le TPAE avait privées de leurs droits politiques). Autrement dit, le TPAE avait décidé de priver de droits politiques 820 personnes sur 880 protégées par une curatelle de portée générale, soit plus de 93%.

Cette pratique restrictive, qui ne correspond pas à l'esprit de l'art. 48 al. 4 Cst. GE, a du reste été corroborée par la pratique du Département Egalité d'Inclusion Handicap.

Soutien aux projets de loi 12211 et 12212

Il faut se souvenir que le compromis qu'a constitué l'adoption de l'art. 48 al. 4 Cst. GE a été adopté en 2011, soit 3 ans avant l'entrée en vigueur de la CDPH en Suisse. Depuis, la situation juridique s'est clarifiée, comme il a été exposé ci-dessus, de sorte que nous estimons que la suppression de la suspension des droits politiques telle que proposée par les PL 12211 et 12212 est aujourd'hui la seule solution qui soit complètement conforme à l'esprit et à la lettre de la CDPH. C'est la position prise par le Comité institué par la CDPH et en Suisse par les professeurs Thierry Tanquerel et Michel Hottelier, et la seule permettant d'écartier toute discrimination liée à un handicap. Nous invitons ainsi la commission et le Grand Conseil à aller dans ce sens.

En effet, fondamentalement, toute réglementation qui traite spécifiquement de l'incapacité de discernement de personnes en situation de handicap (respectivement les

³ <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11969.pdf>



personnes dites « durablement incapables de discernement ») et pas des autres personnes « passagèrement » incapables (personnes prises de boisson ou sous l'effet de drogues, personnes qui ne comprennent pas l'objet soumis à votation, etc.) est forcément discriminatoire. La seule solution non discriminatoire consisterait en un contrôle lors de chaque opération électorale de la capacité de discernement de chaque personne qui y prend part, ce qui paraît naturellement disproportionné.

A cela s'ajoute qu'il est pour ainsi dire impossible de définir la capacité de discernement en matière de droits politiques, l'acte de voter pouvant reposer, en raison du principe de liberté de vote, sur des considérations très diverses. De surcroît, une personne peut être apte à voter pour un sujet A et non pour un sujet B, une fonction politique C, etc.

Enfin, les personnes qui sont dans l'incapacité absolue d'exercer leurs droits politiques (à l'exemple des personnes se trouvant dans le coma) ne le feront de toute façon pas, étant rappelé qu'il existe des sanctions contre toute personne tierce utilisant frauduleusement du matériel électoral.

A ces considérations de principe s'ajoutent d'épineuses questions, si la constitution genevoise actuelle devait demeurer en vigueur et donc faire l'objet d'une concrétisation législative, telles que la détermination de l'autorité judiciaire compétente, la mise en place de garanties procédurales adéquates, ou encore la manière d'évaluer la capacité de discernement matériellement suffisante pour tel ou tel droit politique.

La solution proposée dans les PL 12211 et 12212 nous apparaît donc non seulement comme la seule qui soit conforme au droit supérieur et rende aux personnes concernées leur dignité élémentaire de citoyen/citoyenne, mais également accessoirement comme la solution la plus simple et économe en termes de deniers publics.

Il va de soi que nous demeurons à votre disposition pour tout renseignement complémentaire que vous pourriez désirer et vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les commissaires, à l'expression de nos salutations distinguées.

INCLUSION HANDICAP

PRO MENTE SANA

FÉGAPH

Caroline HESS-KLEIN
Dr en droit, vice-directrice
Cheffe Départ. Egalité

Jean-Dominique MICHEL
Secrétaire général

Marjorie DE CHASTONAY
Présidente

Annexes mentionnées (2). -

Nations Unies

A/HRC/19/36

**Assemblée générale**

Distr. générale
21 décembre 2011
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme**Dix-neuvième session**

Points 2 et 3 de l'ordre du jour

**Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies
aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat
et du Secrétaire général****Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils,
politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit
au développement****Étude thématique sur la participation des personnes
handicapées à la vie politique et à la vie publique, établie
par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits
de l'homme****Résumé*

La présente étude porte sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et à la vie publique. Elle analyse les dispositions de la Convention relative aux droits des personnes handicapées sur le sujet, dégage les pratiques de référence en matière de participation des personnes handicapées aux élections et à la direction des affaires publiques, et recense les principaux obstacles qui empêchent encore les personnes handicapées de participer effectivement et dans des conditions d'égalité à la vie politique et à la vie publique de leur pays, ou qui limitent cette participation.

* Le présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. L'annexe est distribuée dans la langue originale seulement.

Table des matières

| | Paragraphe | Page |
|---|------------|------|
| I. Introduction | 1–2 | 3 |
| II. Droits politiques: contenu normatif..... | 3–12 | 3 |
| A. Droit de voter et d'être élu..... | 7–8 | 4 |
| B. Droit de prendre part à la direction des affaires publiques | 9–10 | 4 |
| C. Droit d'accéder aux fonctions publiques | 11–12 | 4 |
| III. Participation des personnes handicapées à la vie politique et à la vie publique | 13–23 | 5 |
| IV. L'article 29 et son interdépendance avec d'autres droits visés par la Convention | 24 | 7 |
| V. Principaux obstacles à la réalisation effective des droits des personnes handicapées à prendre part à la vie politique et à la vie publique | 25–67 | 7 |
| A. Suffrage universel..... | 25–41 | 7 |
| B. Droit de se présenter aux élections et d'exercer effectivement un mandat électif..... | 42–50 | 11 |
| C. Accessibilité des élections | 51–58 | 13 |
| D. Participation des personnes handicapées à la vie politique et à la vie publique | 59–61 | 14 |
| E. Suivi, collecte des données et indicateurs..... | 62–64 | 15 |
| F. Coopération internationale à l'appui de la participation des personnes handicapées à la vie politique et à la vie publique | 65–67 | 15 |
| VI. Conclusions et recommandations | 68–74 | 16 |
| Annexe | | |
| List of respondents | | 18 |

I. Introduction

1. Dans sa résolution 16/15, le Conseil des droits de l'homme a prié le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme d'élaborer une étude sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et à la vie publique, en consultation avec les parties concernées, notamment les États, les organisations régionales, y compris les organisations d'intégration régionale, les institutions des Nations Unies, le Rapporteur spécial de la Commission du développement social du Conseil économique et social chargé d'étudier la situation des handicapés, les organisations de la société civile, y compris les organisations de personnes handicapées, et les institutions nationales des droits de l'homme. Le Conseil a également demandé que cette étude soit disponible sur le site Web du Haut-Commissariat, dans un format accessible, avant la dix-neuvième session du Conseil.

2. Le Haut-Commissariat a adressé une note verbale aux États Membres et une lettre aux organisations intergouvernementales, aux organisations non gouvernementales, aux institutions nationales des droits de l'homme, à l'Union interparlementaire et au Rapporteur spécial de la Commission du développement social chargé d'étudier la situation des handicapés, leur demandant de répondre à une série de questions en relation avec le sujet de l'étude. Le questionnaire a également été envoyé aux présences du Haut-Commissariat sur le terrain, qui œuvrent dans le domaine des droits de l'homme. On trouvera dans l'annexe à la présente étude la liste complète des États, institutions et organisations ayant répondu, et tous les documents peuvent être consultés sur le site Web du Haut-Commissariat¹.

II. Droits politiques: contenu normatif

3. L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaît et protège le droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, le droit de voter et d'être élu et le droit d'accéder aux fonctions publiques. Les droits politiques énumérés dans cette disposition découlent de l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

4. Des droits politiques ont également été énoncés dans d'autres conventions internationales relatives aux droits de l'homme, notamment la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (art. 5 c)), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art. 7 et 8) et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (art. 41). Au niveau régional, des droits politiques sont énoncés, entre autres, dans le Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (art. 3), la Convention américaine relative aux droits de l'homme (art. 23) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (art. 13).

5. Au paragraphe 1 de son Observation générale n° 25 (1996) sur le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, le droit de voter et d'être élu, et le droit d'accéder aux fonctions publiques dans des conditions d'égalité, le Comité des droits de l'homme a souligné que l'article 25 «appuie le régime démocratique fondé sur l'approbation du peuple». Contrairement aux autres droits de l'homme et libertés fondamentales, qui sont garantis à toutes les personnes se trouvant sur le territoire et relevant de la compétence de

¹ Voir www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/StudyPoliticalAndPublicLife.aspx.

l'État, la plupart des traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme ne reconnaissent qu'aux «citoyens» les droits politiques qu'ils consacrent.

6. Bien que seuls les droits énoncés à l'article 25 constituent des droits politiques *stricto sensu*, un certain nombre d'autres droits sont d'une importance capitale du point de vue du processus de décision démocratique. D'une manière générale, les libertés politiques – comme la liberté d'opinion, d'expression ou d'information, la liberté des médias, la liberté de réunion et d'association – peuvent aussi être entendues comme des droits politiques. Les citoyens peuvent aussi participer en influant sur la direction des affaires publiques par le débat public et le dialogue avec leurs représentants ou par leur capacité à s'organiser.

A. Droit de voter et d'être élu

7. Le droit de voter est sans doute le droit politique le plus important. Il est essentiel que d'authentiques élections se tiennent périodiquement pour garantir que les représentants sont responsables devant les citoyens de la façon dont ils s'acquittent des pouvoirs législatifs ou exécutifs qui leur sont dévolus. Ces élections doivent être organisées à des intervalles suffisamment rapprochés pour que l'autorité des pouvoirs publics continue de reposer sur l'expression libre de la volonté des électeurs.

8. Aucun citoyen ne peut voir compromise ou restreinte, de droit ou de fait, la jouissance de ses droits politiques pour des raisons de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. Toutefois, des restrictions à l'exercice des droits politiques sont acceptables, dans la mesure où elles sont consacrées par la loi et fondées sur des critères objectifs et raisonnables.

B. Droit de prendre part à la direction des affaires publiques

9. La participation à la direction des affaires publiques, dont il est question à l'alinéa *a* de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, est une notion vaste qui a trait à l'exercice des pouvoirs législatif, exécutif et administratif. Elle couvre tous les aspects de l'administration publique ainsi que la formulation et l'application de mesures de politique générale aux niveaux international, national, régional et local. Elle vise également la participation aux débats publics et à des manifestations pacifiques. L'attribution des pouvoirs et les moyens par lesquels les citoyens exercent leur droit de prendre part à la conduite des affaires devraient être déterminés par des lois constitutionnelles ou autres.

10. Le droit de prendre part à la direction des affaires publiques peut s'exercer «soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis». Les citoyens participent directement à la conduite des affaires publiques en tant que membres des organes législatifs ou détenteurs de fonctions publiques, lorsqu'ils choisissent ou modifient la forme de leur constitution ou encore lorsqu'ils décident de questions publiques par voie de référendum ou par un autre processus électoral. La participation par l'intermédiaire de représentants librement choisis s'exerce principalement par l'exercice du droit de vote.

C. Droit d'accéder aux fonctions publiques

11. L'alinéa *c* de l'article 25 traite du droit et de la possibilité des citoyens d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques. Cette disposition permet des restrictions plus importantes que celles qu'il est admis d'imposer au droit de voter et

d'être élu. En plus des restrictions «raisonnables» qu'il est autorisé d'imposer à l'exercice de tous les droits politiques, l'accès aux fonctions publiques n'est en outre garanti que «dans des conditions générales d'égalité». Par conséquent, il n'est pas interdit aux États parties de subordonner l'accès aux fonctions publiques à certaines conditions, comme un âge minimum, un niveau d'éducation, des normes d'intégrité ou des qualifications spéciales.

12. Pour garantir l'accès aux charges publiques dans des conditions générales d'égalité, tant les critères que les procédures de nomination, de promotion, de suspension et de révocation doivent être objectifs et raisonnables. Des mesures palliatives peuvent être prises dans certains cas appropriés pour faire en sorte que tous les citoyens aient accès aux fonctions publiques dans des conditions d'égalité.

III. Participation des personnes handicapées à la vie politique et à la vie publique

13. L'article 29 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées énonce les droits qu'ont ces personnes en ce qui concerne la participation à la vie politique et à la vie publique. Il impose aux États parties à la Convention de garantir aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques et de prendre toutes les mesures appropriées pour faire en sorte qu'elles aient la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres.

14. Cette disposition donne un sens large à la notion de participation à la vie politique et à la vie publique. Au premier niveau, elle se réfère à la participation politique en termes de droit de voter et d'être élu (art. 29, al. a). Ce droit joue un rôle crucial pour ce qui est d'assurer l'égalité des chances aux personnes handicapées ainsi que leur participation et leur intégration pleines et effectives à la société. En exerçant ce droit, les personnes handicapées affirment leur autonomie individuelle, y compris la liberté de faire leurs propres choix, et leur droit à la reconnaissance de leur personnalité juridique.

15. Aux termes de l'article 29, les personnes handicapées ont non seulement le droit, mais aussi la «possibilité» de voter et d'être élues. Ceci fait obligation aux États parties de veiller, par l'adoption de mesures positives, à ce que toutes les personnes qui remplissent les conditions requises aient véritablement la possibilité d'exercer leur droit de voter. Par conséquent, donner officiellement le droit de vote aux personnes handicapées ne suffit pas; les États sont aussi tenus de garantir que les personnes handicapées ont réellement la capacité de faire usage de leur droit de vote, par exemple en rendant les bureaux de vote accessibles aux personnes en fauteuil, en facilitant l'accès à des technologies d'assistance pour permettre aux personnes souffrant de déficience visuelle de voter de manière indépendante, ou en permettant aux personnes handicapées de se faire assister, pour voter, d'une personne de leur choix.

16. Comme c'est le cas pour toutes les obligations positives relatives à la réalisation des droits de l'homme, les États disposent d'une marge d'appréciation dans le choix des mesures à prendre pour veiller à ce que les personnes handicapées aient une véritable possibilité de prendre part à la direction des affaires publiques de leur pays sur la base de l'égalité avec les autres. Toutefois, le fait que, par son inaction, l'État ne garantisse pas cette possibilité constituerait une violation du droit des personnes handicapées de prendre part à la vie politique et à la vie publique sur la base de l'égalité avec les autres.

17. D'une manière plus générale, l'alinéa b de l'article 29 impose aux États parties à la Convention de prendre des mesures appropriées pour promouvoir un environnement dans lequel les personnes handicapées peuvent effectivement et pleinement participer à la

conduite des affaires publiques, sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres.

18. À l'instar de l'article 25 du Pacte, l'article 29 de la Convention n'explique pas en quoi consiste une participation pleine et effective à «la vie politique et la vie publique» ou «à la conduite des affaires publiques». Cependant, le sens ordinaire de l'article 29 ne laisse aucun doute quant au fait que les personnes handicapées sont fondées à participer à tous les aspects de la vie politique et de la vie publique de leur pays. La participation à la vie politique et à la vie publique est non seulement un objectif en soi, mais elle conditionne également la jouissance effective d'autres droits. En participant à la réforme de la législation et des politiques relatives au handicap, les personnes handicapées et les organisations qui les représentent ont l'occasion de faire évoluer la société et d'améliorer les lois et les politiques dans les domaines de la santé, de la réadaptation, de l'éducation, de l'emploi, de l'accès aux biens et services, et dans d'autres aspects de la vie.

19. Afin de faciliter une participation effective des personnes handicapées à la direction des affaires publiques, l'alinéa *b* de l'article 29 fait obligation aux États d'adopter des mesures positives pour encourager les personnes handicapées à participer activement aux organisations non gouvernementales et aux associations qui s'intéressent à la vie publique et politique du pays, et aux partis politiques, ainsi qu'à constituer des organisations de personnes handicapées aux niveaux international, national, régional et local et à adhérer à ces organisations.

20. Le thème de la participation, dans son sens le plus large, est présent partout dans le texte de la Convention. La participation et l'intégration pleines et effectives à la société font partie de la liste des principes généraux devant guider l'interprétation et l'application de la Convention dans son ensemble et qui s'appliquent à toutes les questions (art. 3, al. *c*). Ces principes supposent que la société, tant dans sa dimension publique que privée, doit être organisée de manière à permettre à toutes les personnes de prendre part pleinement à toutes les sphères d'activité.

21. Être pleinement intégré dans la société signifie que les personnes handicapées sont reconnues et appréciées en tant que participants d'égale valeur. Leurs besoins sont compris comme faisant partie intégrante de l'ordre social et économique et ne sont pas qualifiés de «spéciaux». Pour que l'intégration soit complète, il faut un environnement physique et social accessible et libre de tout obstacle. À la notion de participation et d'intégration est liée celle de conception universelle, qui implique de tenir compte des besoins de tous les membres de la société lors de la conception de produits, d'équipements, de programmes et de services, afin qu'aucune adaptation ni conception spéciale ne soit nécessaire ultérieurement (art. 2).

22. L'article 4 de la Convention, qui énumère les obligations générales souscrites par les États parties pour garantir et promouvoir le plein exercice de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales des personnes handicapées, prévoit l'obligation de consulter et de faire participer les personnes handicapées et les organisations qui les représentent à l'élaboration et à la mise en œuvre des lois et des politiques adoptées aux fins de l'application de la Convention, ainsi qu'à l'adoption de toute décision concernant leur vie et leur pleine participation et intégration à la société (art. 4, par. 3).

23. Les États parties doivent aussi s'assurer que les personnes handicapées et les organisations qui les représentent sont associées et participent pleinement au suivi de la mise en œuvre de la Convention au niveau national (art. 33, par. 3). Ils sont également invités à tenir dûment compte de leur devoir de consulter étroitement et de faire activement participer les personnes handicapées lorsqu'ils désignent des experts pour siéger au Comité des droits des personnes handicapées (art. 34, par. 3).

IV. L'article 29 et son interdépendance avec d'autres droits visés par la Convention

24. Le droit de prendre part à la vie politique et à la vie publique est étroitement lié à d'autres dispositions de la Convention, et sa réalisation dépend de leur application. Ces dispositions sont les suivantes:

a) L'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 4, qui engage les États parties à prendre toutes mesures appropriées, y compris des mesures législatives, pour modifier, abroger ou abolir les lois, règlements, coutumes et pratiques qui sont source de discrimination envers les personnes handicapées;

b) L'article 9, qui fait obligation aux États parties de prendre des mesures appropriées pour assurer aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès à l'information et à la communication, y compris aux systèmes et technologies de l'information et de la communication;

c) L'article 12, qui réaffirme que les personnes handicapées ont droit à la reconnaissance en tous lieux de leur personnalité juridique et qu'elles jouissent de la capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres;

d) L'article 19, qui reconnaît le droit des personnes handicapées à la pleine intégration et participation à la société;

e) L'article 21, qui préconise d'adopter toutes mesures appropriées pour faciliter l'accès des personnes handicapées à l'information, fournie par des organismes publics ou privés, sous des formes accessibles, ainsi que le recours à la langue des signes, au braille et aux autres moyens, modes et formes accessibles de communication pour leurs démarches officielles (par exemple, les programmes politiques).

V. Principaux obstacles à la réalisation effective des droits des personnes handicapées à prendre part à la vie politique et à la vie publique

A. Suffrage universel

25. La notion de suffrage universel est au cœur des démocraties modernes. Elle consiste à accorder le droit de vote à tous les citoyens (ou sujets) adultes. Les premiers signes d'évolution vers le suffrage universel remontent au début du XIX^e siècle: à l'époque, il s'agissait d'obtenir le droit de vote pour tous les citoyens de sexe masculin, indépendamment des biens qu'ils possédaient ou d'autres considérations de fortune. À la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, le nouvel objectif était de supprimer les restrictions faites au vote des femmes. Depuis cette époque, la conception de la démocratie a évolué dans de telles proportions qu'aujourd'hui, exclure certains groupes d'individus en se fondant sur des critères de race, de couleur ou de sexe constituerait une violation flagrante du principe du suffrage universel.

26. L'alinéa *b* de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaît le droit de tout citoyen «de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal». On peut voir une certaine contradiction entre le principe du suffrage universel – c'est-à-dire non limité – que prévoit cette disposition et

l'autorisation, figurant dans le chapeau de l'article 25, de prévoir des restrictions raisonnables («sans restrictions déraisonnables»)². Toutefois, cette incohérence peut s'expliquer par le fait qu'au moment de l'adoption du Pacte, la plupart des États ne voyaient pas dans les restrictions du droit de vote frappant les personnes appartenant à certains groupes ou catégories – notamment les étrangers, les enfants et les jeunes, les personnes ne jouissant pas de la capacité juridique et les personnes condamnées – une violation du principe du suffrage universel.

27. Lorsqu'il a évalué la compatibilité de ces restrictions avec le principe du suffrage universel, le Comité des droits de l'homme a affirmé que toutes les conditions s'appliquant à l'exercice des droits de vote devraient être fondées sur des «critères objectifs et raisonnables». Il peut être raisonnable, par exemple, d'exiger un âge minimum plus élevé pour être éligible ou nommé à des postes particuliers de la fonction publique que pour exercer le droit de vote, tandis que limiter le droit de vote pour des raisons de handicap physique constituerait une violation de l'article 25. Le Comité s'est aussi dit d'avis qu'il «[pouvait] être justifié de refuser le droit de voter ou d'occuper une fonction publique à une personne dont l'incapacité mentale [était] établie»³.

28. Le paysage juridique a profondément changé depuis l'adoption de l'Observation générale du Comité des droits de l'homme en 1996. Aujourd'hui, on peut arguer que la majorité des restrictions au droit de vote «ne sont plus compatibles avec l'interdiction de la discrimination prévue au paragraphe 1 de l'article 2 et à l'article 25, ni avec la conception actuelle de la démocratie»⁴. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne les restrictions au droit de voter et d'être candidat à une élection qui sont fondées sur le handicap psychosocial ou intellectuel.

29. L'article 29 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées fait obligation aux États parties de garantir aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques, y compris le droit de voter et d'être élu, et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres. Cette disposition ne prévoit aucune restriction raisonnable et n'autorise aucune exception pour un quelconque groupe de personnes handicapées. En conséquence, toute exclusion ou restriction du droit de vote fondée sur un handicap psychosocial ou intellectuel perçu ou réel constituerait «une discrimination fondée sur le handicap» au sens de l'article 2 de la Convention.

30. On pourrait arguer qu'une telle restriction n'est pas fondée sur le handicap lui-même, mais plutôt sur un manque de capacité juridique. Toutefois, cet argument contredirait les dispositions du paragraphe 2 de l'article 12 de la Convention, qui reconnaît que les personnes handicapées jouissent de la capacité juridique «dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres». Cette disposition ne prévoit aucune exception. Elle fait seulement obligation aux États parties de prendre des mesures appropriées «pour donner aux personnes handicapées accès à l'accompagnement dont elles peuvent avoir besoin pour exercer leur capacité juridique» (art. 12, par. 3). Ainsi, la privation de la capacité juridique fondée sur une maladie mentale ou un handicap psychosocial perçus ou réels peut constituer une violation des obligations visées à l'article 12.

31. La jurisprudence récente des mécanismes et organes internationaux et régionaux des droits de l'homme soutient l'argument selon lequel les restrictions du droit de voter et de se porter candidat à une élection fondées sur un handicap psychosocial ou intellectuel sont contraires aux normes modernes des droits de l'homme concernant le handicap.

² Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary*, 2^e éd. révisée (Kehl am Rhein, Engel, 2005), p. 576.

³ Observation générale n° 25, par. 4.

⁴ Nowak, *UN Covenant* (note de bas de page 2 ci-dessus), p. 577.

32. La Cour européenne des droits de l'homme s'est penchée sur la question du retrait automatique du droit de vote à une personne souffrant de problèmes de santé mentale dans l'affaire *Kiss c. Hongrie*⁵. Diagnostiqué maniaco-dépressif et placé sous curatelle, le requérant a été radié des listes électorales en vertu de la Constitution hongroise, qui refuse le droit de vote à toute personne placée sous tutelle. Invoquant l'article 3 du Protocole n° 1 (droit à des élections libres) à la Convention européenne des droits de l'homme, il a allégué que sa radiation des listes électorales était une privation injustifiée de son droit de vote. La Cour n'a pu admettre l'imposition à toute personne placée sous curatelle d'une interdiction absolue de voter, indépendamment de ses facultés réelles. Elle a affirmé que l'État devait fournir des raisons très puissantes pour imposer une restriction des droits fondamentaux à un groupe particulièrement vulnérable de la société, tel que les personnes atteintes d'un handicap psychosocial. La Cour a conclu que l'imposition aux personnes sous curatelle d'une restriction automatique et générale au droit de vote constituait une violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

33. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, a salué cet «arrêt marquant». Il a noté que la Convention relative aux droits des personnes handicapées stipulait que les autorités de l'État «reconnaissent que les personnes handicapées jouissent de la capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres». Rappelant que l'objet même de la Convention est de promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme par les personnes handicapées, il a indiqué qu'elle fermait la porte aux procédures par lesquelles un juge ou un médecin pouvait déterminer si une personne est capable de voter et de donner son approbation ou la refuser. «Dans la mesure où les personnes non handicapées ne sont pas soumises à cette procédure d'évaluation, l'imposer à des personnes handicapées constituerait une discrimination manifeste.»⁶

34. Le 16 novembre 2011, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique (CM/Rec(2011)14). S'appuyant sur la Convention relative aux droits des personnes handicapées, le Conseil y recommande aux gouvernements des États membres de «veiller à ce que leur législation dans son ensemble n'opère pas de discrimination à l'égard des personnes handicapées dans la vie politique et publique». Il affirme également 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».

35. Dans les observations finales qu'il a formulées au sujet des rapports initiaux de la Tunisie (CRPD/C/TUN/1) et de l'Espagne (CRPD/C/ESP/1), le Comité des droits des personnes handicapées a abordé la question de la privation du droit de vote des personnes présentant un handicap psychosocial ou intellectuel. S'agissant de la Tunisie, le Comité a recommandé «l'adoption d'urgence de mesures législatives visant à garantir que les personnes handicapées, y compris les personnes faisant actuellement l'objet d'une tutelle ou d'une curatelle, puissent exercer leur droit de voter et de participer à la vie publique, sur la base de l'égalité avec les autres» (CRPD/C/TUN/CO/1, par. 35). Autrement dit, le

⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Alajos Kiss c. Hongrie*, requête n° 38832/06, 20 mai 2010.

⁶ Déclaration de Thomas Hammarberg. «Les personnes handicapées ne doivent pas être privées du droit de vote», 22 mars 2011. Disponible à l'adresse suivante: http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=128.

Comité a préconisé la réintégration dans leur droit de vote des personnes qui en sont actuellement privées.

36. Dans ses observations finales concernant l'Espagne, le Comité a précisé le rapprochement opéré entre la privation de la capacité juridique et le droit de voter. Il s'est inquiété de ce que le droit de vote des personnes atteintes d'un handicap intellectuel ou psychosocial puisse être restreint si l'intéressé a été privé de sa capacité juridique, ou s'il a été placé dans un établissement. Le Comité s'est également inquiété de ce que la privation de ce droit semble «être la règle et non l'exception», comme l'atteste le nombre de personnes handicapées ayant été privées de leur droit de vote dans l'État partie, et il a regretté «l'absence d'informations sur la norme appliquée en matière de preuve ou de recevabilité, et les critères utilisés par les juges lorsqu'ils privent des personnes de leur droit de vote» (CRPD/C/ESP/CO/1, par. 47).

37. Le Comité a recommandé de «réviser l'ensemble de la législation pertinente afin de veiller à ce que toutes les personnes handicapées, quel que soit leur handicap, leur statut juridique ou leur lieu de résidence, aient le droit de voter et de participer à la vie publique, sur la base de l'égalité avec les autres». Il a également demandé à l'Espagne de modifier la loi qui, actuellement, autorise le refus du droit de vote fondé sur les décisions au cas par cas d'un juge, de façon à garantir le droit de vote à toutes les personnes handicapées (ibid., par. 48).

38. Il ressort des réponses au questionnaire que dans nombre de pays, le droit de participer à la vie politique demeure lié à la capacité juridique de la personne. Dans certains États, le système juridique en place renferme une disposition d'exclusion automatique ou quasi-automatique. Le droit de participer à la vie politique est refusé à toute personne faisant l'objet d'une mesure de protection, par exemple sous tutelle complète ou sous curatelle, quel que soit son niveau d'autonomie fonctionnelle, et qu'elle soit atteinte d'un handicap intellectuel ou souffre d'un problème de santé mentale. Ailleurs, la capacité à voter des personnes atteintes d'un handicap psychosocial ou intellectuel est établie au moyen d'une évaluation individualisée de la capacité réelle de la personne à voter, réalisée par un médecin ou un juge.

39. Seuls quelques rares pays ont levé toutes les restrictions à la participation des personnes atteintes d'un handicap psychosocial ou intellectuel à la vie politique. L'Autriche, par exemple, a levé toutes les restrictions du droit des personnes handicapées de voter et d'être élu, et les personnes atteintes d'un handicap psychosocial ou intellectuel sont autorisées à exercer leurs droits politiques sur la base de l'égalité avec les autres personnes⁷. Le Canada a, lui aussi, supprimé toutes les restrictions qui étaient prévues par la loi au niveau fédéral, mais quelques restrictions persistent encore au niveau des provinces⁸. Au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, l'*Electoral Administration Act* de 2006 a aboli la règle de *common law* selon laquelle une personne ayant des problèmes de santé mentale était dénuée de la capacité juridique de voter⁹.

⁷ Le paragraphe 5 de l'article 26 de la Constitution autrichienne dispose qu'une personne ne peut être privée de son droit de voter et de se présenter à des élections que lorsqu'elle a fait l'objet d'une condamnation pénale.

⁸ Au Québec, par exemple, les personnes sous curatelle ne peuvent ni voter ni se présenter aux élections aux échelons provincial, municipal ou scolaire.

⁹ Les personnes ayant des problèmes de santé mentale, y compris celles qui résident en hôpital psychiatrique, ont le droit de voter à moins qu'elles n'aient été détenues en vertu de certains articles de la loi de 1983 sur la santé mentale et ne soient donc pas en mesure de comprendre la procédure de vote ou soient reconnues coupable d'une infraction pénale.

40. Certains pays procèdent actuellement à la révision de leur législation sur la capacité juridique afin de s'assurer qu'elle est conforme aux dispositions de l'article 29. En République tchèque, par exemple, la réforme du régime de tutelle, en cours, va être intégrée dans le nouveau Code civil. Le Gouvernement mexicain compte lui aussi réviser sa législation et sa pratique en matière de privation de la capacité juridique de façon à garantir aux personnes handicapées la jouissance à part entière, à égalité avec les autres, de leurs droits fondamentaux, y compris leurs droits politiques.

41. Un nombre limité de pays maintiennent leurs dispositions légales excluant certaines catégories de personnes handicapées de l'exercice du droit de vote. Toutefois, il ressort des réponses au questionnaire que ces exceptions disparaissent progressivement avec la ratification de la Convention. En Argentine, notamment, la loi n° 26.571 de décembre 2009 a abrogé la disposition du Code national électoral qui excluait les personnes sourdes illettrées de l'exercice du droit de vote.

B. Droit de se présenter aux élections et d'exercer effectivement un mandat électif

42. Dans nombre de pays, le droit de se porter candidat à des élections demeure, comme le droit de vote, subordonné à la capacité juridique de la personne. Il en résulte que les personnes sous tutelle partielle ou totale perdent à la fois le droit de voter et le droit d'être élu. De telles exceptions sont généralement fondées sur des décisions de justice déclarant la personne incapable, compte tenu de son état mental, de comprendre la nature et la portée de son acte. Dans certains cas, une personne sous tutelle ne peut se porter candidate à des élections, même si elle peut exercer son droit de vote. En France, par exemple, les personnes placées sous tutelle ou sous curatelle conservent, en principe, le droit de vote mais ne peuvent être élues (art. L200 du Code électoral).

43. De telles restrictions sont les marques ou vestiges d'une approche discriminatoire et dépassée des personnes handicapées et de leur rôle dans la société, incompatible avec les obligations découlant de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Contrairement à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 29 de la Convention ne mentionne aucun motif admissible pour la restriction ou l'exclusion de l'exercice, à égalité avec les autres, du droit des personnes handicapées de se porter candidates à des élections politiques. Par conséquent, toute restriction de cet ordre constituerait une violation des articles 2, 12 et 29 de la Convention.

44. Les réponses au questionnaire montrent que, dans un nombre limité de pays seulement, les personnes présentant un handicap psychosocial ou intellectuel peuvent se porter candidates à des élections à égalité avec les autres. Au Royaume-Uni par exemple, aucune restriction n'est posée au droit des personnes handicapées d'être élus¹⁰.

45. Afin de garantir aux personnes handicapées la possibilité d'exercer leur droit de se présenter aux élections, d'exercer effectivement un mandat électif et d'exercer toutes fonctions publiques à tous les niveaux de l'État, la Convention impose aux États parties d'adopter toutes les mesures voulues, y compris le recours aux technologies d'assistance et aux nouvelles technologies, pour faire en sorte que les personnes handicapées puissent

¹⁰ En février 2011, le Gouvernement a annoncé son intention d'abroger l'article 141 de la loi de 1983 sur la santé mentale, par lequel les membres du Parlement étaient tenus de libérer leur siège s'ils étaient atteints d'une maladie mentale et avaient été détenus dans le cadre de la législation sur la santé mentale pendant six mois au moins. Bien qu'il n'ait jamais été recouru à cette disposition, l'article 141 était ressenti comme symptomatique d'une vision dépassée de la maladie mentale et détaché de la perception moderne de la santé mentale.

participer effectivement et pleinement à la vie politique et à la vie publique sur la base de l'égalité avec les autres (art. 29, par. a), al. ii).

46. Cette disposition énonce clairement que les États parties doivent faire bien plus que s'abstenir simplement de prendre des mesures susceptibles d'avoir des effets préjudiciables sur le droit des personnes handicapées de se présenter aux élections. L'élimination de la discrimination active à l'égard des personnes handicapées dans la sphère politique et publique n'est pas suffisante en soi pour garantir que ces personnes jouissent effectivement et à égalité avec les autres de leurs droits politiques. Outre l'obligation négative de se garder de toutes mesures et pratiques discriminatoires envers les personnes handicapées, les États parties sont également tenus d'adopter des mesures positives, y compris de procéder aux aménagements raisonnables tels que décrits à l'article 2 de la Convention, afin d'éliminer les obstacles qui empêchent de facto les personnes handicapées d'exercer, sur la base de l'égalité avec les autres, leur droit d'être élues.

47. Le Comité des droits des personnes handicapées a apporté quelques éclaircissements sur la question dans ses observations finales sur le premier rapport périodique de l'Espagne. Afin de garantir l'exercice effectif par les personnes handicapées de leur droit d'exercer effectivement un mandat électif et d'exercer toutes fonctions publiques à tous les niveaux de l'État, le Comité a recommandé de fournir à toutes les personnes handicapées qui sont élues à des fonctions publiques tout l'appui dont elles peuvent avoir besoin, y compris des assistants personnels (CRPD/C/ESP/CO/1, par. 48).

48. Les réponses au questionnaire comportent quelques exemples de mesures adoptées par les États pour mettre en œuvre le droit des personnes handicapées de se porter candidates. Les mesures ont par exemple consisté à recenser puis éliminer les obstacles à l'accessibilité physique (tout ce qui, dans la conception architecturale des édifices publics, empêchait ou limitait l'accès des personnes handicapées physiques), à élaborer et mettre en œuvre des normes minimales et des directives applicables en matière d'accessibilité aux bâtiments publics, à présenter l'information dans des formats accessibles (en braille et sous des formes faciles à lire et à comprendre) dans les édifices et autres sites ouverts au public, et à promouvoir et utiliser les nouvelles technologies, y compris les technologies de l'information et des communications, les aides à la mobilité, les appareils et accessoires et les technologies d'assistance, adaptées aux personnes handicapées.

49. En mai 2011, le Gouvernement britannique a organisé une consultation sur l'accès des personnes handicapées aux fonctions électives. Le document établi à cette fin avançait six propositions concrètes pour renforcer l'appui aux personnes handicapées qui prétendent à des postes électifs de membre du Parlement, de conseiller ou autre fonction officielle élective. Il s'agissait notamment de: mettre au point des programmes de sensibilisation afin d'encourager la participation active des personnes handicapées à la direction des affaires publiques; mettre en place des possibilités de formation et d'évolution pour faciliter la participation des personnes handicapées à la vie politique; ou encore créer un Fonds en faveur de l'accès aux fonctions électives appelé à soutenir les dépenses liées au handicap¹¹.

50. Le paragraphe 4 de l'article 5 de la Convention porte sur l'adoption de mesures d'action positive comme moyen d'éliminer la discrimination et d'instaurer l'égalité des chances pour les personnes handicapées. Il dispose que les mesures spécifiques qui sont nécessaires pour accélérer ou assurer l'égalité de facto des personnes handicapées ne constituent pas une discrimination au sens de la Convention. Dans certaines réponses au questionnaire, par exemple celle du Burkina Faso, il a été indiqué que la législation nationale prévoyait la mise en place de quotas propres à garantir une représentation

¹¹ Voir: www.homeoffice.gov.uk/publications/equalities/public-political-equality/access-response/.

appropriée des personnes handicapées dans les instances législatives, exécutives ou judiciaires. Le Gouvernement mexicain envisage pour sa part de modifier le Code fédéral des institutions et procédures électorales de façon à encourager les partis politiques à instaurer des quotas de personnes handicapées sur les listes électorales.

C. Accessibilité des élections

51. La Convention relative aux droits des personnes handicapées dresse une liste de mesures que les États parties sont tenus de prendre pour garantir aux personnes handicapées la possibilité d'exercer leur droit de vote sur la base de l'égalité avec les autres citoyens. Conformément au paragraphe a) de l'article 29, ces mesures consistent notamment à :

- a) Veiller à ce que les procédures, équipements et matériels électoraux soient appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser;
- b) Protéger le droit qu'ont les personnes handicapées de voter à bulletin secret;
- c) Autoriser, si nécessaire et à sa demande, la personne handicapée à se faire assister d'une personne de son choix pour voter.

52. Le but de ces mesures est de supprimer les obstacles qui empêchent les personnes handicapées d'exercer leur droit de vote et de participer aux élections. Ces obstacles vont d'une méconnaissance du droit de vote à l'inaccessibilité de l'information sur les élections et aux obstacles matériels sur les lieux de vote. Afin de les éliminer, l'article 29 engage à mettre en place des pratiques propres à améliorer l'accès aux procédures de vote et la participation aux élections. Tout manquement au devoir de garantir l'accessibilité par des aménagements raisonnables et une conception universelle, tels que définis à l'article 2 de la Convention, léserait atteinte au principe de l'égalité et de la non-discrimination (art. 5).

53. Les réponses au questionnaire montrent que de nombreux États ont adopté un vaste éventail de mesures législatives et gouvernementales visant à éliminer les obstacles physiques existants et à améliorer l'accessibilité aux bureaux de vote. Le but est de garantir que les lieux de vote sont équipés d'un accès pour fauteuils roulants, de l'éclairage voulu et d'embrasures de portes et de couloirs suffisamment larges pour que les personnes en fauteuil puissent circuler. Des places de stationnement situées aussi près que possible du lieu de vote doivent aussi être réservées aux personnes handicapées. Une liste des lieux de vote accessibles doit pouvoir être communiquée aux personnes handicapées qui en font la demande. Certains États organisent des sessions de formation régulières à l'intention de tous les responsables de l'organisation des élections et de tous les intervenants chargés de la gestion et de la supervision des bureaux de vote. Souvent, ces formations incluent un exposé sur la conduite à tenir avec les personnes présentant diverses déficiences et sur la façon de les aider à exercer leur droit de vote.

54. Certains États ont pris des mesures pour garantir que l'information sur les questions politiques – et en particulier sur les élections, l'inscription sur les listes électorales, les modalités de vote et l'accessibilité des procédures, les bulletins de vote et les installations – est disponible sous divers formats (y compris en langue des signes, en braille, et aux formats audio, électronique et facile à comprendre), et qu'elle est diffusée bien à l'avance. En Finlande, par exemple, lors des élections parlementaires de 2011, la brochure explicative sur les élections et la liste des candidats étaient disponibles en braille. En France, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a adopté le 7 novembre 2006 une recommandation visant à faciliter l'accès par sous-titrage et langue des signes aux principaux programmes consacrés à l'actualité électorale.

55. Dans leur réponse au questionnaire, certains ont mentionné des campagnes d'information, des messages diffusés dans les médias, des publications et des initiatives de sensibilisation destinés à inciter les personnes handicapées à participer à la vie politique et à la vie publique. En Équateur, notamment, lors des dernières élections, une campagne intitulée «Vous avez le droit de voter» a été menée pour inciter les personnes handicapées à s'inscrire sur les listes électorales et à participer véritablement au processus électoral. Les États ont également renseigné sur les mesures qu'ils avaient adoptées pour garantir la mise à disposition de bulletins de vote en formats accessibles (versions en gros caractères pour les personnes malvoyantes, supports de vote en relief pour les personnes présentant une déficience visuelle).

56. La plupart des États ont indiqué que les personnes handicapées ne pouvant exercer leur droit de vote de façon autonome étaient autorisées à se faire accompagner d'une personne de leur choix, notamment pour se rendre dans l'isoloir. L'assistant est alors tenu d'aider la personne handicapée à exprimer le vote de son choix, sans prendre la décision à sa place.

57. Enfin, un grand nombre d'États ont fait part de modalités parallèles de participation au scrutin, notamment du recours au vote électronique, aux bureaux de vote mobiles, et au vote par correspondance, par procuration ou par anticipation, tous arrangements mis à disposition conformément à la législation en vigueur dans le pays. Dans certains cas, il ressort des réponses que les mesures adoptées ne sont pas conformes aux obligations découlant de l'article 29.

58. Les modalités parallèles de vote ne doivent être mises en place que lorsqu'il est impossible, ou extrêmement difficile, aux personnes handicapées de voter dans les bureaux de vote comme tout un chacun. Toutefois, dans certains pays, ces modalités parallèles sont d'application courante. Certains États par exemple se contentent d'autoriser les personnes handicapées à voter depuis leur véhicule ou dans un bureau de vote spécialement aménagé pour les personnes handicapées, au lieu d'apporter les améliorations requises aux bureaux de vote existants.

D. Participation des personnes handicapées à la vie politique et à la vie publique

59. Les mesures adoptées par les États parties pour faciliter la participation des personnes présentant diverses formes de déficience, les procédures suivies pour faciliter la participation des personnes handicapées, via les organisations qui les représentent, aux processus de prise de décisions, et les mesures adoptées pour garantir que cette participation est pleine, effective et décisive varient d'un pays à l'autre.

60. Dans certains pays, les mesures facilitant l'intégration des personnes handicapées dans la vie politique et la vie publique sont inscrites dans les stratégies et programmes nationaux relatifs au handicap. Plusieurs pays allouent des ressources financières aux organisations nationales œuvrant dans le domaine du handicap afin de promouvoir leur participation aux activités des organes gouvernementaux et conseils consultatifs pertinents, et ils ont mis en place des conseils nationaux sur les questions de handicap ou des organes consultatifs analogues chargés d'orienter le gouvernement sur tout ce qui a trait au handicap. Certains pays tels que la Norvège disposent aussi de conseils consultatifs locaux et régionaux sur les questions de handicap.

61. Les États sont également tenus de faire en sorte que la société civile, en particulier les personnes handicapées et les organisations qui les représentent, soit associée et participe pleinement au suivi de l'application de la Convention au niveau national (art. 33, par. 3). Il ressort des réponses au questionnaire que les États parties à la Convention ont adopté un

certain nombre de mesures pour appliquer cette disposition, notamment en accordant une aide financière ou autre aux organisations de personnes handicapées, y compris à celles qui font partie de mécanismes de suivi indépendants mis en place en application du paragraphe 2 de l'article 33, et en instaurant les procédures appropriées pour associer à la fonction de suivi les personnes handicapées et les organisations qui les représentent. Dans la plupart des réponses, les États ont également déclaré avoir consulté les personnes handicapées et les organisations qui les représentent au moment de l'établissement de leur rapport au Comité des droits des personnes handicapées (art. 35).

E. Suivi, collecte des données et indicateurs

62. La collecte et la conservation des données utiles, notamment des données statistiques et des résultats des travaux de recherche, ont leur importance pour la formulation et l'application des politiques visant à donner effet à la Convention (art. 31), notamment à la disposition relative à la participation à la vie politique et à la vie publique. La collecte de données et de statistiques permet de déterminer où se dressent les obstacles à la participation des personnes handicapées à la vie politique. Des informations appropriées, reposant sur des statistiques collectées et exploitées dans le respect des principes éthiques, peuvent également aider à déterminer quelles sont les personnes qui ont besoin d'aide pour exercer leurs droits politiques.

63. Dans certains États, les autorités nationales recueillent des statistiques sur le handicap, se rapportant par exemple à l'éducation, aux prestations et aux services de réadaptation proposés aux personnes handicapées. Toutefois, seules quelques-unes des réponses données ont fait état de la collecte des données statistiques sur l'inclusion des personnes handicapées dans la vie politique et la vie publique. Le Canada a présenté des statistiques sur la participation politique des personnes handicapées lors des toutes dernières élections fédérales.

64. Certains États prévoient d'entamer dans un proche avenir la collecte des données sur la participation politique des personnes handicapées. L'Australie notamment élabore actuellement un ensemble d'indicateurs permettant de suivre les progrès accomplis par rapport à la stratégie nationale en matière de handicap, dont l'un des domaines d'action est la participation politique des personnes handicapées. En Allemagne, le Ministère fédéral du travail et des affaires sociales compte présenter dans son prochain rapport, dont la publication est attendue fin 2012, des données sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et à la vie publique.

F. Coopération internationale à l'appui de la participation des personnes handicapées à la vie politique et à la vie publique

65. Conformément à la Convention, les États parties reconnaissent l'importance de la coopération internationale et de sa promotion, à l'appui des efforts déployés au niveau national pour la pleine réalisation des droits des personnes handicapées (art. 32)¹². La coopération internationale peut se mettre en place entre États ou en partenariat avec les organisations intergouvernementales compétentes et les organisations de la société civile, en particulier les organisations de personnes handicapées. La coopération internationale doit être orientée vers «la réalisation de l'objet et des buts de la [...] Convention» (art. 32,

¹² Voir l'«Étude thématique sur le rôle de la coopération internationale à l'appui des efforts nationaux déployés en vue de la réalisation des droits des personnes handicapées, établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme» (A/HRC/16/38).

par. 1). L'objet et les buts de la Convention étant de «promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées» (art. 1, par. 1), la coopération internationale est un instrument important pour favoriser la réalisation des droits politiques des personnes handicapées.

66. Seul un nombre limité d'États ont élaboré des programmes de coopération spécifiquement destinés à promouvoir la participation des personnes handicapées à la vie politique et à la vie publique. L'Agence australienne pour le développement international, par exemple, a directement soutenu la tenue d'élections davantage participatives dans un certain nombre de pays – Indonésie, Papouasie-Nouvelle-Guinée et Philippines, notamment. La plupart, toutefois, ne soutiennent aucun programme de coopération se rapportant spécifiquement à la participation des personnes handicapées à la vie politique. Plusieurs réponses ont fait état de programmes et projets ayant trait indirectement au moins à la promotion des droits politiques des personnes handicapées. L'Agence canadienne de développement international, notamment, parraine divers projets visant à atténuer les effets de la pauvreté sur les groupes les plus marginalisés, au nombre desquels les personnes handicapées.

67. En 2011, la section Droits de l'homme du Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Sierra Leone (BINUCSIL) a établi un rapport public sur les droits des personnes handicapées, axé notamment sur la participation des personnes handicapées à la vie politique. Dans la perspective des élections générales qui doivent se tenir en 2012, le rapport recense les obstacles à la participation des personnes handicapées aux élections et recommande d'adopter un certain nombre de mesures pour surmonter ces obstacles. En 2012, la Section Droits de l'homme de la BINUCSIL organisera une série d'ateliers consacrés à la participation des personnes handicapées aux élections. Elle organisera également des campagnes d'information sur les droits des personnes handicapées, qui aborderont également la question de leur participation à la vie politique et à la vie publique.

VI. Conclusions et recommandations

68. La Convention relative aux droits des personnes handicapées annonce une nouvelle ère pour la participation politique des personnes handicapées. L'article 29 fait obligation aux États parties de garantir aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres. Cette disposition ne prévoit aucune restriction raisonnable, pas plus qu'elle ne permet d'exception. L'article 12, qui reconnaît que les personnes handicapées jouissent de la capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres dans toutes les dimensions de la vie, ne prévoit lui non plus aucune exception à ce principe, et impose seulement aux États parties de prendre les mesures appropriées pour «donner aux personnes handicapées accès à l'accompagnement dont elles peuvent avoir besoin pour exercer leur capacité juridique».

69. Il en découle que, conformément à la Convention, toute exclusion ou restriction des droits politiques des personnes handicapées fondée sur le handicap peut constituer une «discrimination fondée sur le handicap» au sens de l'article 2 de la Convention, et est contraire à la Convention.

70. Dans la plupart des pays ayant répondu au questionnaire que leur avait adressé le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, les personnes présentant un handicap psychosocial ou intellectuel continuent d'être privées de leur droit de voter et d'être élues, sur la base de dispositions constitutionnelles ou légales qui lient leurs droits

politiques à la capacité juridique. De telles restrictions peuvent être en contradiction avec les obligations que les États parties ont contractées au titre des articles 2, 12 et 29 de la Convention, et elles doivent être abolies dans les meilleurs délais de la législation et des pratiques internes, conformément aux alinéas *a* et *b* du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention. Afin de garantir aux personnes atteintes d'un handicap psychosocial ou intellectuel l'exercice de leur droit de voter et de leur droit d'être élues sur la base de l'égalité avec les autres, les États parties doivent adopter toutes les mesures appropriées, conformément au paragraphe 3 de l'article 12 et au sous-alinéa iii) de l'alinéa *a* de l'article 29, pour donner aux personnes handicapées l'accompagnement dont elles peuvent avoir besoin dans l'exercice de leurs droits politiques, notamment la possibilité de se faire assister d'une personne de leur choix.

71. L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques doit être interprété et appliqué en tenant compte de l'évolution dans les domaines des droits fondamentaux des personnes handicapées. À la lumière de cette évolution, le Comité des droits de l'homme devrait envisager de réviser son Observation générale n° 25 (1996) sur la participation aux affaires publiques, le droit de voter et d'être élu, et le droit d'accéder dans des conditions d'égalité aux fonctions publiques, de façon à faire écho à l'évolution progressive du droit international des droits de l'homme dans ce domaine.

72. Les réponses au questionnaire renferment un certain nombre d'exemples probants d'initiatives prises par les États pour garantir que les personnes handicapées puissent exercer leurs droits à égalité avec les autres. Toutefois, elle révèlent aussi que dans bien des pays les personnes handicapées continuent de rencontrer des obstacles matériels et des entraves à la communication – allant de l'inaccessibilité aux bureaux de vote à l'absence d'informations dans des formats accessibles –, qui empêchent ou restreignent leur participation effective et dans des conditions d'égalité à la direction des affaires publiques. Il reste encore beaucoup à faire pour garantir l'exercice effectif et dans des conditions d'égalité des droits politiques par toutes les personnes handicapées.

73. En vertu du sous-alinéa iii) de l'alinéa *a* de l'article 29, les États parties sont tenus d'adopter les mesures appropriées permettant aux personnes handicapées qui ne peuvent exercer leur droit de vote de façon autonome de se faire assister d'une personne de leur choix. Dans leurs réponses, les États ont fourni plusieurs exemples d'assistance que les personnes handicapées peuvent obtenir afin d'exercer ce droit. Ils ont en particulier énuméré un certain nombre d'arrangements parallèles, notamment le vote par correspondance ou le vote dans des bureaux de vote spécialement aménagés, tous dispositifs conçus et mis en place pour faciliter la participation des personnes handicapées à la vie politique.

74. Lorsqu'il s'agit de juger du bien-fondé de ces mesures, il convient de se replacer dans la perspective de l'obligation générale d'inclure les personnes handicapées dans toutes les dimensions de la société et de promouvoir leur indépendance, leur autonomie et leur dignité. Il ne doit être recouru aux dispositifs de vote parallèles que lorsqu'il est impossible, ou extrêmement difficile, aux personnes handicapées de voter dans les bureaux de vote, comme tout un chacun. Le recours généralisé à l'assistance et aux dispositifs parallèles pour le vote en tant que moyens de garantir la participation politique des personnes handicapées ne serait pas conforme aux obligations générales contractées par les États parties au titre des articles 4 et 29 de la Convention.

Annexe

List of respondents

States

- Argentina
- Armenia
- Australia
- Austria
- Bahrain
- Bosnia and Herzegovina
- Bulgaria
- Burkina Faso
- Canada
- Costa Rica
- Czech Republic
- Ecuador
- Estonia
- Finland
- France
- Germany
- Honduras
- Iraq
- Israel
- Kazakhstan
- Kuwait
- Kyrgyzstan
- Lebanon
- Lithuania
- Mauritius
- Mexico
- Monaco
- Montenegro
- Morocco
- Nepal
- New Zealand
- Nicaragua
- Niger
- Norway
- Oman
- Peru
- Poland
- Portugal
- Qatar
- Republic of Korea
- Republic of Moldova
- Russian Federation
- Samoa
- Saudi Arabia
- Serbia
- Slovakia
- Spain
- Sudan
- Switzerland
- Syrian Arab Republic
- Thailand
- The former Yugoslav Republic of Macedonia
- Tunisia
- Turkey
- Turkmenistan
- Ukraine
- United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland
- Uruguay
- Zimbabwe

Intergovernmental organizations

- European Union Agency for Fundamental Rights
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Pakistan

Civil society organizations

- Action on Disability and Development International
- Atlas Alliance
- Belgian Disability Forum
- Cambridge Intellectual & Developmental Disabilities Research Group
- CBM
- Comprehensive Community-Based Rehabilitation, United Republic of Tanzania
- CCS Disability Action
- Disabled without Borders
- Disabled Peoples' International-Germany
- Handicap International
- Human Rights Watch
- International Disability Alliance
- International Foundation for Electoral Systems
- MindFreedom
- Open Society Foundation
- Royal New Zealand Foundation of the Blind
- Ubuntu
- Umbrella organization of Austrian DPOs
- Umbrella organization of Danish DPOs
- World Network of Users and Survivors of Psychiatry

National human rights institutions

- Austrian Monitoring Committee
- Commission Consultative des Droits de l'Homme, Luxembourg
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Mexico
- Danish Institute for Human Rights
- Defensoría del Pueblo, Argentina
- Defensoría del Pueblo, Colombia
- Defensoría del Pueblo, Ecuador
- Defensoría del Pueblo, Panama
- German Institute for Human Rights
- Human Rights Commission, Maldives
- Human Rights Commission, New Zealand
- National Commission on Human Rights and Freedoms, Cameroon
- National Human Rights Commission, India
- Ombudsman, Azerbaijan
- Ombudsman, Finland
- Ombudsman, Portugal
- Ombudsman, Serbia
- Ontario Human Rights Commission
- Procuraduría de los Derechos Humanos, Guatemala
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, El Salvador
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Nicaragua
- Scottish Human Rights Commission
- South African Human Rights Commission
- Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights

A/HRC/19/36

United Nations human rights field presences

- OHCHR, Guatemala
- OHCHR, occupied Palestinian territory
- OHCHR Regional Office for Asia-Pacific
- OHCHR Regional Office for West Africa
- United Nations Country Team, the former Yugoslav Republic of Macedonia
- United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone (UNIPSIL), Human Rights Section

Individuals

- Ms. Roslyn Band, University College London
 - Ms. Rosinha da Adefal
 - Ms. Mara Gabriilli, Brazilian Congress
-

Nations Unies

CRPD/C/10/D/4/2011



Convention relative aux droits des personnes handicapées

Distr. générale
16 octobre 2013
Français
Original: anglais

Comité des droits des personnes handicapées

Communication n° 4/2011

Constatations adoptées par le Comité à sa dixième session (2-13 septembre 2013)

| | |
|--|--|
| <i>Communication présentée par:</i> | Zsolt Bujdosó, Jánosné Ildikó Márkus, Viktória Márton, Sándor Mészáros, Gergely Polk et János Szabó (représentés par un conseil, János Fiala, Centre de défense des droits des personnes handicapées) |
| <i>Au nom de:</i> | Les auteurs |
| <i>État partie:</i> | Hongrie |
| <i>Date de la communication:</i> | 14 septembre 2011 (date de la lettre initiale) |
| <i>Références:</i> | Décision prise par le Rapporteur spécial en application de l'article 70 du Règlement intérieur, communiquée à l'État partie le 1 ^{er} novembre 2011 (non publiée sous forme de document) |
| <i>Date de l'adoption des constatations:</i> | 9 septembre 2013 |
| <i>Objet:</i> | Non-adoption par l'État partie de mesures propres à éliminer la discrimination fondée sur le handicap, et non-respect de l'obligation de garantir aux personnes handicapées la possibilité d'exercer les droits politiques, notamment le droit de vote, sur la base de l'égalité avec les autres |
| <i>Questions de fond:</i> | Protection juridique égale et effective contre la discrimination fondée sur le handicap; participation à la vie politique et publique |
| <i>Questions de procédure:</i> | Néant |
| <i>Articles de la Convention:</i> | 12 et 29 |
| <i>Article du Protocole facultatif:</i> | Néant |

Annexe

Constatations du Comité des droits des personnes handicapées au titre de l'article 5 du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées (dixième session)

concernant la

Communication n° 4/2011*

Présentée par: Zsolt Bujdosó, Jánosné Ildikó Márkus, Viktória Márton, Sándor Mészáros, Gergely Polk et János Szabó (représentés par un conseil, János Fiala, Centre de défense des droits des personnes handicapées)

Au nom de: Les auteurs

État partie: Hongrie

Date de la communication: 14 septembre 2011 (date de la lettre initiale)

Le Comité des droits des personnes handicapées, institué en vertu de l'article 34 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées,

Réuni le 9 septembre 2013,

Ayant achevé l'examen de la communication n° 4/2011, présentée par Zsolt Bujdosó, Jánosné Ildikó Márkus, Viktória Márton, Sándor Mészáros, Gergely Polk et János Szabó en vertu du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées,

Ayant tenu compte de toutes les informations écrites qui lui ont été communiquées par les auteurs de la communication et l'État partie,

Adopte ce qui suit:

Constatations au titre de l'article 5 du Protocole facultatif

1. Les auteurs de la communication sont Zsolt Bujdosó, né le 22 juillet 1976, Jánosné Ildikó Márkus, née le 29 août 1967, Viktória Márton, née le 20 octobre 1982, Sándor Mészáros, né le 11 janvier 1955, Gergely Polk, né le 18 juin 1985 et János Szabó, né le 6 décembre 1967. Ils sont tous ressortissants hongrois. Ils se déclarent victimes d'une

* Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication: M. Mohammed Al-Tarawneh, M. Martin Mwesigwa Babu, M. Monthian Buntan, M^{me} María Soledad Cisternas Reyes, M^{me} Theresia Degener, M. Hyung Shik Kim, M. Lofti Ben Lallahom, M. Stig Langvad, M^{me} Edah Wangechi Maina, M. Ronald McCallum, M^{me} Diane Mulligan, M^{me} Safak Pavey, M^{me} Ana Peláez Narváez, M^{me} Silvia Judith Quan-Chang, M. Carlos Rios Espinosa, M. Damjan Tatić et M. Germán Xavier Torres Correa. Conformément à l'article 60 du Règlement intérieur du Comité, M. László Gábor Lovászky n'a pas pris part à l'adoption des présentes constatations.

violation par la Hongrie des droits qu'ils tiennent de l'article 29 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention est entré en vigueur pour l'État partie le 3 mai 2008. Les auteurs sont représentés par un conseil, János Fiala, du Centre de défense des droits des personnes handicapées.

Rappel des faits soumis par les auteurs

2. Les six auteurs «souffrent d'un handicap intellectuel» et ont été placés sous tutelle partielle ou totale¹ sur décision judiciaire. Ce placement a automatiquement entraîné leur radiation des listes électorales, en vertu du paragraphe 5 de l'article 70 de la Constitution de l'État partie, applicable à l'époque, qui disposait notamment que les personnes placées sous tutelle totale ou partielle n'avaient pas le droit de voter. Du fait de cette restriction apportée à leur capacité juridique, les auteurs n'ont pas pu participer aux élections législatives qui ont eu lieu en Hongrie le 11 avril 2010, ni aux élections municipales organisées le 3 octobre 2010. Ils sont à ce jour toujours privés du droit de vote et ne peuvent donc pas participer aux élections.

Teneur de la plainte

3.1 Les auteurs font valoir que du fait de leur placement sous tutelle, ils ont été, en application directe du paragraphe 5 de l'article 70 de la Constitution, automatiquement radiés des listes électorales. Les décisions en vertu desquelles ils ont été frappés d'une telle incapacité ne tenaient pas compte de leur aptitude à voter, l'application de la disposition constitutionnelle les privant automatiquement et sans distinction de leur droit de vote, indépendamment de la nature de leur handicap, de leurs aptitudes propres ou de la mesure dans laquelle ils étaient frappés d'incapacité. Les auteurs font valoir qu'ils sont en mesure de comprendre les enjeux politiques et de participer aux élections. Ils soutiennent que l'interdiction automatique qui les frappe est injustifiée et qu'elle est contraire à l'article 29, lu seul et conjointement avec l'article 12 de la Convention.

3.2 En ce qui concerne l'épuisement des recours internes, les auteurs font valoir qu'ils n'avaient accès à aucun recours véritablement utile. Ils indiquent qu'ils auraient pu déposer une demande de levée de tutelle au titre du paragraphe 2 de l'article 21 du Code civil, mais qu'une telle mesure n'aurait remédié à la violation de leur droit de vote que si elle avait complètement rétabli leur capacité juridique. Cela n'était ni possible ni souhaitable pour les auteurs, qui reconnaissent leur handicap intellectuel et admettent avoir besoin d'aide, dans certains domaines de leur vie, pour gérer leurs affaires. La législation hongroise ne prévoit qu'une seule mesure juridique, à savoir la tutelle (totale ou partielle), pour les personnes handicapées qui ont besoin d'assistance. La contestation de la tutelle au titre du Code civil était la seule voie de

¹ Zsolt Bujdosó a été placé sous une tutelle partielle assortie d'une restriction de la capacité d'agir en général le 23 novembre 2004, en application d'une décision du tribunal municipal de Gyula; la restriction de sa capacité juridique a fait l'objet d'un réexamen et a été confirmée par le tribunal central d'arrondissement de Pest en vertu d'une décision en date du 14 octobre 2010. Jánosné Ildikó Márkus a été placée sous tutelle totale le 17 février 2003 sur décision du tribunal municipal de Battonya. Viktória Márton, en application d'une décision du tribunal des deuxième et troisième arrondissements de Budapest, a été placée le 11 octobre 2008 sous une tutelle partielle concernant les demandes de prestations de sécurité sociale et l'utilisation de ces prestations, ainsi que les revenus de son travail. Sándor Mészáros a été placé sous une tutelle partielle assortie d'une restriction de la capacité d'agir en général, en vertu d'une décision prise par le tribunal central d'arrondissement de Buda le 2 juin 2010. Gergely Polk a été placé sous une tutelle partielle assortie d'une restriction de la capacité d'agir en général le 14 septembre 2004, à la suite d'une décision du tribunal central d'arrondissement de Buda. János Szabó a été placé sous une tutelle partielle assortie d'une restriction de la capacité d'agir en général le 7 octobre 2003, sur décision du tribunal des deuxième et troisième arrondissements de Budapest; son incapacité a fait l'objet d'un réexamen et a été confirmée par le tribunal central d'arrondissement de Pest le 24 mars 2009.

recours ouverte aux auteurs, mais ne constituait pas un recours utile dans leur cas, les tribunaux n'ayant pas le pouvoir d'examiner et de rétablir le droit de vote d'une personne. Les auteurs renvoient à l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Alajos Kiss c. Hongrie*, dans laquelle la Cour a accepté cet argument, également invoqué pour contester une restriction apportée au droit de vote en raison d'une mise sous tutelle².

3.3 Les auteurs ajoutent qu'ils n'ont pas déposé de plainte au titre du paragraphe 82 de la loi n° C de 1997 relative à la procédure électorale pour contester leur radiation des listes électorales. Ils indiquent qu'une telle plainte aurait été examinée par la commission électorale locale et, en appel, par le tribunal municipal compétent. Or, aucune de ces autorités n'a le pouvoir de rétablir le droit de vote des auteurs et d'ordonner leur inscription sur les listes électorales, leur radiation de ces listes étant fondée sur la Constitution. Les auteurs renvoient à une décision du tribunal central d'arrondissement de Pest, qui a conclu le 9 mars 2006, dans une affaire analogue, que les tribunaux hongrois n'avaient pas le pouvoir d'annuler une radiation des listes électorales, celle-ci étant fondée sur la Constitution³. Ils font donc observer que comme cette procédure ne pouvait pas aboutir au rétablissement de leur droit de vote, elle ne constituait pas un recours utile qu'ils auraient été tenus d'exercer.

3.4 Les auteurs prient le Comité d'établir qu'ils ont été victimes d'une violation des articles 29 et 12 de la Convention, de demander à l'État partie de procéder aux modifications nécessaires du cadre juridique interne, et de leur accorder une indemnisation pour préjudice moral, de façon équitable.

Observations de l'État partie sur le fond

4.1 Le 16 janvier 2012, l'État partie a informé le Comité qu'il ne contesterait pas la recevabilité de la présente communication.

4.2 Le 31 mai 2012, l'État partie a soumis ses observations sur le fond de la communication. Il indique que depuis que la plainte des auteurs a été déposée auprès du Comité, des modifications importantes ont été apportées aux dispositions législatives pertinentes. La Loi fondamentale de la Hongrie est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, abrogeant le paragraphe 5 de l'article 70 de la Constitution de 1949 de la République de Hongrie, qui privait automatiquement du droit de vote toutes les personnes placées sous tutelle, limitant ou excluant leur capacité pour toute élection relevant du droit civil. Contrairement à la disposition antérieure, très stricte et aujourd'hui caduque, la Loi fondamentale fait obligation aux juges de se prononcer sur le droit de vote des intéressés en tenant compte dans chaque cas de leur situation personnelle. En conséquence, les adultes handicapés ne sont plus considérés comme un groupe homogène. En vertu du paragraphe 6 de l'article XXIII, toute personne privée du droit de vote par un tribunal en raison d'un handicap intellectuel, en application d'une décision prise en tenant dûment compte de toutes les informations pertinentes dans le cadre de l'affaire, n'a pas le droit de voter.

4.3 L'État partie affirme en outre que cette nouvelle disposition est conforme au droit à des élections libres, consacré à l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et à l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Alajos Kiss c. Hongrie*. Selon l'État partie, plusieurs États membres de l'Union européenne ont fixé des règles restrictives similaires en ce qui concerne le droit de vote. Il relève que le Parlement hongrois a adopté

² Requête n° 38832/06, arrêt du 20 mai 2010, par. 9. La Cour a estimé que la mesure d'exclusion visait un but légitime, mais qu'elle était contraire à l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, puisqu'il s'agissait d'une mesure automatique, prise en l'absence d'évaluation judiciaire individualisée de la situation des intéressés.

³ Décision n° 1.P.50.648/2006/4, également évoquée dans l'arrêt *Alajos Kiss c. Hongrie* de la Cour européenne des droits de l'homme (voir *supra* note 2), par. 9.

les Dispositions transitoires relatives à la Loi fondamentale en application des dispositions de la Loi fondamentale. Cette source de droit est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, en même temps que la Loi fondamentale, et régit le statut des personnes qui étaient sous tutelle au moment de l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale. En vertu du paragraphe 2 de l'article 26 des Dispositions transitoires, «une personne qui était sous une tutelle limitant ou annulant sa capacité juridique en vertu d'une décision judiciaire définitive au moment de l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale est privée du droit de vote jusqu'à ce qu'il soit mis fin à cette tutelle, *ou jusqu'à ce qu'un tribunal établisse l'existence de son droit de vote*» (italique ajouté par l'État partie). Les Dispositions transitoires permettent ainsi de traiter séparément la question du droit de vote et celle du placement sous tutelle.

4.4 L'État partie fait valoir en outre que la loi CCI de 2011 sur la modification de certaines lois relatives à la Loi fondamentale, qui est entrée en vigueur le 31 décembre 2011, a intégré les dispositions relatives à la procédure de tutelle, ainsi que plusieurs autres dispositions pertinentes⁴. Du fait de ces modifications, les tribunaux se prononcent sur le retrait du droit de vote dans le cadre des procédures liées à la tutelle. Le placement sous tutelle n'est pas systématiquement considéré comme un motif de privation du droit de vote. Cependant, une décision doit être prise sur la question du retrait de ce droit pour toute personne placée sous tutelle. Lorsqu'ils statuent sur le placement sous une tutelle restreignant ou annulant la capacité juridique, et lorsqu'ils réexaminent un placement sous tutelle, les tribunaux se prononcent sur la privation du droit de vote. Ils retirent ce droit à tout adulte dont les facultés de discernement nécessaires pour l'exercer: a) sont considérablement réduites, de façon permanente ou récurrente, en raison de son état de santé mentale, d'un handicap intellectuel ou d'une dépendance; b) ont définitivement disparu dans leur intégralité, en raison de son état de santé mentale ou d'un handicap intellectuel. Les tribunaux fondent leurs décisions sur l'avis d'experts psychiatriques.

4.5 Lorsqu'un tribunal retire le droit de vote à un adulte, la personne sous tutelle est privée du droit de vote actif et passif, en vertu du paragraphe 6 de l'article XXIII de la Loi fondamentale. Le droit de vote actif désigne le droit de voter lors d'une élection à une fonction publique, tandis que le droit de vote passif renvoie au droit d'être élu à une fonction publique. Le retrait du droit de vote, tout comme son rétablissement, peut être demandé par toute personne habilitée à déposer une demande d'interruption du placement sous tutelle. En conséquence, une personne sous tutelle peut recouvrer le droit de vote sans perdre la protection offerte par la tutelle, pour autant qu'elle soit à même d'exercer ce droit.

4.6 L'État partie ajoute que le retrait du droit de vote est systématiquement réexaminé dans le cadre de la procédure de révision obligatoire du placement sous tutelle, qui doit avoir lieu au plus tard cinq ans après que la décision relative au placement sous tutelle est devenue définitive. De plus, en vertu des Dispositions transitoires, la situation peut désormais être réexaminée dans le cadre d'une procédure extraordinaire, à la demande de toute personne habilitée à déposer une demande de révision du placement sous tutelle (à savoir la personne sous tutelle, son conjoint ou partenaire enregistré, un parent proche, un frère ou une sœur, le tuteur, l'autorité de tutelle ou le procureur). La situation peut également être revue dans le cadre du réexamen obligatoire ultérieur.

4.7 Les lois pertinentes étant entrées en vigueur très récemment, l'État partie fait valoir qu'il n'est pas en mesure de renseigner le Comité sur leur application dans la pratique. Il indique pour conclure que, à son sens, compte tenu des modifications évoquées plus haut, sa législation est désormais en conformité avec l'article 29 de la Convention. En conséquence, il engage le Comité à rejeter la demande de modification de la législation et d'indemnisation pour préjudice moral déposée par les auteurs.

⁴ Loi IV de 1959 relative au Code civil (art. 15, par. 2); loi C de 1997 relative aux procédures électorales et loi III de 1952 relative à la procédure civile (art. 311 et 312).

Intervention d'un tiers

5.1 Le 23 juin 2012, le Projet sur le handicap de la Harvard Law School a soumis une intervention, en qualité de tiers, en faveur des auteurs de la communication. Le 19 septembre 2012, à sa huitième session, le Comité a décidé de solliciter le consentement écrit des auteurs au sujet de la présentation de l'intervention, en qualité de tiers, au titre du paragraphe 2 de l'article 73 de son règlement intérieur. Le 17 octobre 2012, les auteurs ont adressé au Comité leur consentement officiel à cet égard.

5.2 Dans son intervention, le Projet sur le handicap de la Harvard Law School («les intervenants») a relevé qu'en vertu du paragraphe 6 de l'article XXIII de la Loi fondamentale de la Hongrie, une personne perd son droit de vote si un tribunal estime qu'elle n'est pas apte à voter. L'évaluation de l'aptitude concerne uniquement les personnes sous tutelle, qui sont toutes des personnes atteintes de handicaps intellectuels ou psychosociaux. La législation hongroise permet donc de priver des personnes handicapées de leur droit de vote au motif de leur inaptitude supposée à voter du fait de leur handicap. Les intervenants soulignent que l'article 29 de la Convention prévoit un droit de vote inconditionnel pour toutes les personnes handicapées et n'autorise aucune restriction implicite fondée sur une aptitude réelle ou supposée à voter, que ce soit par le biais d'une interdiction générale imposée à de grandes catégories de personnes handicapées, d'interdictions concernant toutes les personnes présentant certains types de handicap qui seraient supposées avoir une aptitude limitée à voter ou par la voie d'une évaluation individualisée de l'aptitude à voter de certaines personnes handicapées⁵. Les intervenants font valoir que l'article 29 de la Convention ne prévoit aucune exception au droit de vote universel fondée sur le handicap de la personne. Au contraire, en vertu de la Convention, aucune personne handicapée, même en cas de handicap très lourd, ne peut être privée du droit de vote en raison de son handicap.

5.3 Les intervenants font observer que la pratique de la plupart des États dans le monde est en net décalage par rapport à la norme évoquée ci-dessus. D'après une étude réalisée en 2001, environ 56 des 60 pays étudiés ont restreint le droit de vote d'une façon ou d'une autre au motif du handicap⁶. Des conclusions comparables sont présentées dans un rapport de 2010 de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne: seuls sept des 27 États membres de l'Union européenne ne prévoyaient pas de restriction du droit de vote fondée sur le handicap⁷. La situation dans les pays d'Europe non membres de l'Union européenne est encore plus décourageante. D'après les intervenants, la présente affaire soulève des questions qui, au-delà de l'État partie, ont des incidences sur de nombreux autres pays.

⁵ Voir les observations finales du Comité concernant la Tunisie, dans lesquelles le Comité a recommandé à cet État «l'adoption d'urgence de mesures législatives» visant à garantir que toutes les personnes handicapées, y compris les personnes faisant actuellement l'objet d'une tutelle ou d'une curatelle, puissent exercer leur droit de voter (CRPD/C/TUN/CO/1, par. 35). Voir également les observations finales du Comité concernant l'Espagne, dans lesquelles le Comité s'est inquiété de ce que la législation interne prévoyait une évaluation individuelle de l'aptitude à voter, qui aboutissait à priver des personnes handicapées du droit de vote. Le Comité a donc recommandé de «réviser l'ensemble de la législation pertinente afin de veiller à ce que toutes les personnes handicapées, quel que soit leur handicap, leur statut juridique ou leur lieu de résidence, aient le droit de voter et de participer à la vie publique, sur la base de l'égalité avec les autres» (CRPD/C/ESP/CO/1, par. 48).

⁶ André Blais, Louis Massicotte et Antoine Yoshinaka, «Deciding who has the right to vote: a comparative analysis of election laws», *Electoral Studies*, vol. 20, n° 1 (mars 2001), p. 41.

⁷ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, «Le droit à la participation politique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales», novembre 2010. Disponible à l'adresse <http://fra.europa.eu/fr/publications-and-resources> (consultée le 10 octobre 2013).

5.4 Les intervenants soulignent que le fait de restreindre le droit de vote en raison d'un handicap constitue une discrimination directe, qui repose sur le préjugé – inacceptable et, comme le montre l'expérience, dénué de fondement – qui veut que toutes les personnes handicapées soient incapables. Cela est également le cas pour les classifications qui visent des sous-catégories spécifiques de personnes handicapées, comme les personnes sous tutelle. Ces restrictions sont directement liées au statut des personnes handicapées et doivent donc être rejetées comme étant contraires à l'article 29 de la Convention. En outre, certains États privent des personnes handicapées de leur droit de vote à partir d'une évaluation individuelle de leur aptitude à exercer ce droit. Pour justifier le recours à ce type d'évaluations, le caractère proportionnel des restrictions imposées à ce droit fondamental est couramment invoqué. La Cour européenne des droits de l'homme a examiné et rejeté cet argument lorsqu'elle a étudié la pratique de l'État partie consistant à priver des personnes du droit de vote au motif de la tutelle dans l'affaire *Alajos Kiss c. Hongrie*. L'État partie a affirmé que cette mesure constituait une immixtion proportionnée dans le droit de vote. La Cour européenne des droits de l'homme a cependant rejeté cet argument, statuant que le retrait du droit de vote fondé sur la tutelle, en l'absence d'évaluation judiciaire individualisée de l'aptitude à voter de l'intéressé, n'était pas une mesure proportionnée et était incompatible avec la Convention européenne des droits de l'homme⁸. L'arrêt a cependant laissé ouverte la possibilité qu'une privation du droit de vote fondée sur une évaluation individualisée de l'aptitude à voter soit acceptable en vertu de la Convention européenne, et qu'une telle mesure soit étudiée et décidée dans le respect du principe de proportionnalité.

5.5 Les intervenants invitent le Comité à examiner la présente affaire en allant au-delà de la seule question de la violation par l'État partie des droits conférés aux auteurs par l'article 29 de la Convention, et à se prononcer explicitement sur l'autre question soulevée par cette affaire, à savoir le fait que soumettre des personnes handicapées à une évaluation individualisée de leur aptitude à voter constitue en soi une violation de l'article 29 de la Convention. D'après les intervenants, l'adoption d'une telle décision, assortie d'une explication convaincante faisant la lumière sur les raisons sous-tendant les dispositions de la Convention, serait un outil très efficace pour persuader les États parties et apaiser les doutes que peuvent nourrir les parties prenantes nationales quant à l'application de l'article 29. Le Comité pourrait également avoir une forte influence sur l'interprétation de la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres cours et tribunaux régionaux et nationaux, tous susceptibles d'être saisis de cette question, et, partant, pourrait renforcer la protection des droits des personnes handicapées dans le monde. Cette approche serait également tout à fait conforme à l'objet de la Convention, qui consiste à promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées (art. 1), puisque toutes les personnes privées du droit de vote à l'issue d'une évaluation individuelle sont victimes d'une violation de ce droit, mais que très peu d'entre elles peuvent réclamer justice auprès du Comité. Le Comité ne peut pas non plus avoir pour tâche de remédier à tous les cas de privation du droit de vote, car cela serait tout simplement impossible, du fait du nombre élevé des victimes de telles mesures, si l'on prend en compte tous les pays où pareilles violations se produisent. D'après les intervenants, pour que toutes les personnes handicapées puissent exercer de fait leur droit de vote, le Comité doit se pencher sur la situation des personnes qui ne l'ont pas saisi, mais qui font l'objet de restrictions similaires.

5.6 S'agissant du fond des arguments invoqués par l'État partie, les intervenants font valoir que le droit de vote – droit fondamental de l'être humain – ne devrait jamais faire l'objet d'une évaluation de la proportionnalité ni d'une justification, la privation du droit de vote ne pouvant en aucun cas être une restriction proportionnelle, ce pour trois raisons

⁸ Requête n° 38832/06, arrêt du 20 mai 2010, par. 44.

principales: a) l'évaluation de l'aptitude constitue une discrimination fondée sur le handicap; b) elle aboutit inévitablement à ce que des personnes aptes à exercer le droit de vote soient privées de ce droit; c) dans la pratique, elle a pour effet que le droit de vote est retiré à un grand nombre de personnes handicapées.

a) *L'évaluation de l'aptitude, une discrimination fondée sur le handicap*

5.7 La pratique des évaluations de l'aptitude à voter part du postulat qu'il est admissible de protéger l'intégrité du système politique contre des personnes qui ne sont pas en mesure de formuler une opinion politique valable. Si l'on s'en tient à cet argument, les personnes dont il a été déterminé objectivement qu'elles ne sont pas aptes à voter sont par définition inaptes à voter de façon compétente. Toutefois, selon les intervenants la légitimité de cet objectif est elle-même contestable, car il n'appartient pas à l'État de déterminer ce qui constitue une opinion politique valable. Les intervenants reconnaissent que certaines personnes handicapées ne sont pas en mesure d'avoir une opinion politique rationnelle, mais ils soulignent que l'inaptitude à voter de façon «compétente» ou «rationnelle» n'est en aucune manière spécifique aux personnes handicapées. En conséquence, si tant des personnes handicapées que des personnes non handicapées ne sont pas en mesure de voter de manière compétente, il est impossible d'affirmer que seules les premières devraient être soumises à une évaluation de leur aptitude à cet égard. Des préjugés entretenus de longue date à l'égard des personnes handicapées sont les seuls fondements de la pratique actuelle; ils doivent être réfutés en vertu de la Convention.

b) *Le retrait du droit de vote à des personnes aptes à voter: une conséquence inévitable*

5.8 D'après les intervenants, l'évaluation de l'aptitude n'est pas un moyen proportionné d'appréciation des compétences dans ce contexte. L'évaluation de l'aptitude repose sur le postulat qu'il est objectivement possible de distinguer les électeurs «inaptes» des autres électeurs. Or, selon des experts en psychologie, cette hypothèse est non fondée. Il n'existe pas de seuil déterminable scientifiquement qui permette de faire le départ entre les personnes aptes à voter et celles qui ne le sont pas. En conséquence, de telles évaluations ne peuvent qu'aboutir à ce que au moins une partie des personnes handicapées aptes à voter se retrouve privée du droit de vote.

5.9 Les intervenants ajoutent que l'objectif de l'État, à savoir protéger l'intégrité du système électoral, n'est ni convaincant – en ce qu'il ne vise qu'une petite partie des électeurs potentiellement inaptes, ceux qui sont étiquetés comme handicapés – ni légitime, puisqu'il est discriminatoire.

c) *L'évaluation de l'aptitude dans la pratique*

5.10 Les intervenants soulignent en outre que la pratique de nombreux pays montre que lorsque les évaluations fondées sur le handicap sont autorisées, cela aboutit à ce qu'un grand nombre de personnes handicapées soient privées du droit de vote au seul motif de leur handicap. Les intervenants renvoient aux observations finales du Comité concernant l'Espagne, dans lesquelles le Comité «[a pris] note avec préoccupation du nombre de personnes handicapées auxquelles le droit de vote [avait] été refusé» et s'est inquiété de ce que «la privation de ce droit [semblait] être la règle et non l'exception»⁹. Selon les intervenants, la situation dans l'État partie porte également atteinte aux droits des personnes handicapées: au 1^{er} janvier 2011, 71 862 personnes, soit environ 0,9 % de la population adulte de l'État partie, étaient exclues du droit de vote. Toutefois, 1 394 personnes seulement sont enregistrées dans la catégorie «handicaps intellectuels graves ou profonds»,

⁹ CRPD/C/ESP/CO/1, par. 47.

et constituent donc la cible et la justification principales de la politique d'exclusion¹⁰. Il existe donc un écart considérable entre le nombre de personnes dont il est concevable que l'aptitude à voter puisse être remise en cause et celles qui sont actuellement privées du droit de vote. De plus, le nombre de personnes privées du droit de vote ne cesse d'augmenter. Quelle que soit la manière dont ces évaluations seront modifiées par l'État partie à l'avenir, on peut prédire que le nombre de personnes privées du droit de vote sera nettement plus important que le nombre de personnes qui pourraient être raisonnablement considérées comme «inaptes à voter» en fonction d'un quelconque critère scientifique.

5.11 Les intervenants rappellent l'idée reçue bien ancrée selon laquelle les personnes handicapées sont incapables de gérer leurs affaires, de prendre des décisions éclairées et de prendre part aux affaires publiques. Ils ajoutent que les professionnels qui interviennent dans le cadre du processus d'évaluation, tels que les juges, les psychologues, les psychiatres et les travailleurs sociaux, ne sont pas non plus à l'abri de ce préjugé. En conséquence, il est inévitable qu'un système permettant l'exclusion aboutisse à exclure du droit de vote un nombre disproportionné de personnes handicapées, ce qui est une des raisons pour lesquelles tout système de ce type devrait être aboli, en application de la Convention¹¹. En vertu de l'article 29 de la Convention, les États parties sont tenus d'adapter leurs procédures électorales afin de faciliter l'exercice du droit de vote par les personnes handicapées, et de faire en sorte qu'elles soient en mesure de voter de manière éclairée. L'aptitude à voter de ces personnes ne devrait pas être remise en cause, et nul ne devrait être obligé de subir une évaluation de son aptitude à voter pour pouvoir participer à des élections.

Observations de l'État partie sur l'intervention du tiers

6.1 Dans sa communication du 30 janvier 2013, l'État partie indique que la Loi fondamentale de la Hongrie, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 a apporté des changements importants aux dispositions régissant le droit de vote des personnes handicapées. Alors que la Constitution précédente privait automatiquement du droit de vote toutes les personnes sous tutelle, limitant ou excluant leur capacité pour toute élection relevant du droit civil, la nouvelle Loi fondamentale n'autorise les tribunaux à retirer le droit de vote qu'en cas de privation totale de la capacité juridique. Le retrait du droit de vote ne peut se faire qu'après une évaluation individuelle de la situation de la personne intéressée, et uniquement si sa capacité juridique est limitée au point qu'elle est incapable d'exercer ses droits électoraux.

6.2 Les modifications apportées à la législation avaient essentiellement pour but d'appliquer les dispositions de la Convention relative aux droits des personnes handicapées; leur adoption a également été favorisée par l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Alajos Kiss c. Hongrie*. De l'avis de l'État partie, ces dispositions de la Loi fondamentale témoignent d'une évolution importante, qui suit l'esprit de la Convention, et elles sont pleinement conformes à celles de l'arrêt *Alajos Kiss*.

¹⁰ D'après le recensement de 2001, on dénombrait à l'époque en Hongrie 38 841 adultes présentant un handicap intellectuel (voir les résultats du recensement à l'adresse suivante: <http://www.nepszamlalas.hu>). Selon certaines estimations, les personnes atteintes de handicaps graves et profonds représentent 3,5 % de l'ensemble des personnes présentant un handicap intellectuel; voir Martha A. Field et Valerie A. Sanchez, *Equal Treatment for People with Mental Retardation: Having and Raising Children*, Cambridge (Massachusetts, États-Unis) et Londres, Harvard University Press, 1999.

¹¹ Les intervenants font observer que certains États, comme l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède, ainsi que plusieurs provinces du Canada et certains États des États-Unis, n'autorisent déjà aucune restriction du droit de vote fondée sur le handicap.

6.3 Compte tenu du cadre législatif actuel, l'État partie considère étrangère à l'espèce l'estimation présentée par le Projet sur le handicap de la Harvard Law School qui fait apparaître qu'un nombre considérable de personnes sont privées du droit de vote au motif de leur handicap. Les chiffres communiqués sont en réalité une évaluation fondée sur les dispositions législatives antérieures, qui privaient automatiquement du droit de vote toutes les personnes sous tutelle. De ce fait, ces données ne font que montrer le nombre de personnes sous tutelle. Or, il est impossible d'établir un rapport de causalité directe, puisque les tribunaux vont se prononcer au cas par cas sur le retrait potentiel du droit de vote à ces personnes, conformément à la nouvelle législation.

6.4 En conséquence, l'État partie maintient sa position précédente, exprimée dans ses observations sur le fond de la communication, et demande au Comité de rejeter la requête des auteurs visant à l'obtention d'une modification de la législation et d'une indemnisation pour préjudice moral.

Commentaires des auteurs sur les observations de l'État partie

7.1 Le 13 août 2012, les auteurs ont fait part de leurs commentaires sur les observations de l'État partie. Ils font valoir que l'État partie n'a pas contesté le fait qu'il y avait eu violation du droit de voter qu'ils tiennent de l'article 29 de la Convention parce qu'ils avaient été radiés des listes électorales pour les élections législatives de 2010. Les arguments de l'État partie portent sur les mesures législatives qu'il a prises depuis lors pour se conformer aux dispositions de l'article 29 de la Convention. Selon les auteurs, l'État partie n'a avancé aucune justification ni explication des raisons pour lesquelles ils avaient été privés de la possibilité de participer aux élections de 2010. Les mesures législatives qui ont été prises ultérieurement sont sans effet sur le préjudice subi en 2010. Les auteurs ajoutent qu'ils n'ont obtenu aucune réparation, aucune reconnaissance de la violation de leurs droits et aucune autre forme de réhabilitation ou d'indemnisation pour préjudice moral. Les mesures invoquées par l'État partie pourraient uniquement permettre d'éviter qu'il y ait violation de leur droit de vote lors des prochaines élections législatives, en 2014.

7.2 Les auteurs réfutent l'argument de l'État partie selon lequel il a pris, depuis qu'ils ont soumis leur communication, les mesures législatives nécessaires pour remédier à la violation présumée visée par leur requête. Les auteurs soulignent que le 1^{er} janvier 2012, la nouvelle Loi fondamentale de la Hongrie est entrée en vigueur, remplaçant la Constitution précédente. En vertu du paragraphe 6 de l'article XXIII de la Loi fondamentale, le tribunal peut restreindre le droit de vote des personnes qui ne disposent pas des capacités nécessaires pour voter. En vue de l'application de cette disposition, le Code civil, le Code de procédure civile et la Loi relative à la procédure électorale ont également été modifiés. De ce fait, les tribunaux peuvent se prononcer distinctement sur la question du retrait du droit de vote à une personne sous tutelle dans le cadre des procédures concernant le retrait ou le rétablissement de la capacité juridique. Alors que les lois en vigueur en 2010 prévoyaient la radiation automatique des listes électorales des personnes sous tutelle, les tribunaux vont désormais se prononcer sur le droit de vote indépendamment de la question du placement sous tutelle, en se fondant sur une évaluation individualisée. Malgré ce changement, les auteurs soulignent que les tribunaux ne peuvent se prononcer sur la privation du droit de vote que dans le cadre des procédures relatives à la tutelle; il n'existe pas de procédure distincte pour restreindre le droit de vote. Toutes les personnes sous tutelle sont des personnes handicapées. Leur privation du droit de vote est spécifiquement fondée sur leur handicap intellectuel, et a par conséquent un caractère discriminatoire.

7.3 Les auteurs ajoutent qu'un vote est l'expression d'un choix subjectif, relevant de préférences personnelles. Les personnes handicapées, en conséquence, ne sont pas le seul groupe qui rencontre des difficultés pour exercer le droit de vote, mais elles n'en sont pas moins les seules pour lesquelles l'État partie prévoit la possibilité de la privation de ce droit. Les auteurs ajoutent que l'État partie a d'autres moyens à sa disposition pour améliorer l'aptitude des citoyens à voter, par exemple le renforcement de l'éducation civique, la sensibilisation au processus électoral et l'apport d'une assistance spécifique aux groupes vulnérables, comme le prévoit l'article 29 de la Convention.

7.4 Les auteurs font à nouveau valoir que puisque le système de l'État partie est fondé sur l'évaluation individuelle et vise uniquement les personnes handicapées, il ne peut être conforme aux dispositions de l'article 29 de la Convention, qui ne prévoit aucune exception au droit de vote universel. L'application du système de privation du droit de vote soulève également des questions, puisqu'en vertu des Dispositions transitoires relatives à la Loi fondamentale, toutes les personnes actuellement sous tutelle resteront privées de ce droit tant qu'il ne leur aura pas été restitué. Cela vaut pour les auteurs, qui sont toujours privés du droit de vote. Aucun processus global de réévaluation du droit de vote n'ayant été annoncé ni engagé par l'État partie, seules les personnes qui soumettent des demandes individuelles auprès de la justice pour recouvrer ce droit feront l'objet d'une évaluation. En outre, aucune aide, qu'il s'agisse de l'assistance d'un avocat, d'une aide financière ou d'une autre forme de soutien, n'est prévue dans le cadre de ces procédures, ce qui place les personnes sous tutelle dans une position injuste et défavorable par rapport aux personnes non handicapées. Les auteurs font valoir que l'État partie aurait dû annoncer que le droit de vote serait restitué à toutes les personnes actuellement privées de ce droit, à moins qu'un tribunal n'en décide autrement.

7.5 Eu égard à l'affirmation de l'État partie selon laquelle les tribunaux s'appuieraient sur l'avis d'experts psychiatres dans les affaires ayant trait à la privation du droit de vote, les auteurs font valoir que ces psychiatres sont formés pour diagnostiquer et traiter les maladies mentales, et non pour faire passer des tests de quotient intellectuel à des personnes présentant un handicap intellectuel, évaluer leurs compétences sociales ou apprécier de quelque autre manière leurs aptitudes individuelles. Les auteurs soulignent qu'il n'existe actuellement dans l'État partie aucun protocole psychiatrique encadrant l'évaluation de l'«aptitude à voter». En conséquence, l'évaluation psychiatrique prévue par l'État partie ne peut être qu'arbitraire, reproduisant la pratique des procédures relatives à la tutelle, dès lors que l'existence même d'un handicap est le seul facteur déterminant de l'évaluation psychiatrique et, partant, de la décision du tribunal.

7.6 Passant à l'affirmation de l'État partie selon laquelle le système juridique hongrois est conforme à l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Alajos Kiss c. Hongrie*, les auteurs rappellent que les normes de la Cour européenne diffèrent de celles du Comité. Le fait que l'État partie se conforme à la Convention européenne des droits de l'homme, en conséquence, n'est pas déterminant pour le Comité. Les auteurs ajoutent que dans l'arrêt *Alajos Kiss c. Hongrie*, la Cour européenne n'a pas statué que des évaluations individuelles telles que celles prévues par la législation unification, mais il juge opportun de procéder étaient conformes à la Convention européenne. Elle a estimé qu'un système fondé sur l'exclusion automatique, sans évaluation individuelle, ne serait pas conforme à la Convention, ce qui laisse ouverte la question de savoir si le système d'évaluation individuelle actuellement en place est acceptable.

7.7 Les auteurs concluent que l'État partie n'a pas présenté d'arguments justifiant le retrait du droit de vote aux personnes handicapées ou démontrant qu'un tel système est conforme à la Convention. Les auteurs engagent donc à nouveau le Comité: a) à considérer que le système d'évaluation individuelle actuellement en vigueur dans l'État partie est contraire à l'article 29 de la Convention; b) à demander à l'État partie de modifier sa

législation, de façon à interdire la privation des droits civiques au motif du handicap, qu'elle soit automatique ou fondée sur une évaluation individuelle de l'aptitude à voter; c) à établir la violation subie par les auteurs et à leur offrir réparation pour le préjudice moral subi.

Délibérations du Comité

Examen de la recevabilité

8.1 Avant d'examiner toute plainte soumise dans une communication, le Comité des droits des personnes handicapées doit, conformément à l'article 2 du Protocole facultatif et à l'article 65 de son Règlement intérieur, déterminer si la communication est recevable en vertu du Protocole facultatif se rapportant à la Convention.

8.2 Le Comité note que l'État partie ne conteste pas la recevabilité de la présente communication, mais il juge opportun de procéder à l'examen de la recevabilité. Il s'est assuré, comme il est tenu de le faire conformément aux dispositions de l'alinéa c de l'article 2 du Protocole facultatif, que la même affaire n'avait pas déjà été examinée par le Comité et qu'elle n'avait pas été déjà examinée ou n'était pas en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement. Il note en outre que l'État partie n'a soulevé aucune objection concernant l'épuisement des recours internes, et n'a mis en évidence aucune voie de recours particulière qui aurait été ouverte aux auteurs. Le Comité estime donc que les conditions énoncées à l'alinéa d de l'article 2 du Protocole facultatif sont réunies. En conséquence, il estime que les dispositions de l'article 2 du Protocole facultatif ne l'empêchent pas d'examiner la communication.

8.3 Le Comité considère que les griefs tirés des articles 12 et 29 de la Convention ont été suffisamment étayés. En l'absence d'autres obstacles à la recevabilité, le Comité déclare ces griefs recevables et procède à leur examen quant au fond.

Examen au fond

9.1 Conformément à l'article 5 du Protocole facultatif et au paragraphe 1 de l'article 73 de son Règlement intérieur, le Comité des droits des personnes handicapées a examiné la présente communication en tenant compte de toutes les informations qui lui avaient été communiquées.

9.2 Le Comité prend note du grief des auteurs selon lequel leur radiation automatique des listes électorales, en application du paragraphe 5 de l'article 70 de la Constitution, en vigueur au moment de la soumission de leur communication, constituait une violation de l'article 29, lu seul et conjointement avec l'article 12 de la Convention. Les auteurs faisaient valoir, plus spécifiquement, que la privation automatique du droit de vote dont ils avaient fait l'objet, indépendamment de la nature de leur handicap et de leurs aptitudes individuelles, était discriminatoire et injustifiée. Le Comité prend également note des arguments de l'État partie selon lesquels, depuis l'adoption de la Loi fondamentale, en vertu de laquelle le paragraphe 5 de l'article 70 de la Constitution a été abrogé, et l'adoption du paragraphe 2 de l'article 26 des Dispositions transitoires relatives à la Loi fondamentale, qui prévoit une évaluation individualisée du droit de vote des intéressés, tenant compte de leur capacité juridique, sa législation est désormais conforme à l'article 29 de la Convention.

9.3 Le Comité constate que l'État partie s'est contenté de décrire, de façon abstraite, la nouvelle législation applicable aux personnes sous tutelle, indiquant qu'il l'avait mise en conformité avec l'article 29 de la Convention, sans montrer comment ce régime affectait les auteurs en particulier, ni dans quelle mesure il respectait les droits qu'ils tiennent de l'article 29 de la Convention. L'État partie n'a pas apporté de réponse au grief des auteurs

selon lequel ils n'avaient pas pu voter lors des élections législatives de 2010, et étaient toujours privés du droit de vote du fait de leur placement sous tutelle, malgré les modifications législatives adoptées.

9.4 Le Comité rappelle qu'en vertu de l'article 29 de la Convention, les États parties sont tenus de 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, y compris en garantissant leur droit de vote. 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. Le Comité renvoie à ses observations finales concernant la Tunisie¹², dans lesquelles il recommandait à l'État partie l'adoption d'urgence de mesures législatives visant à garantir que les personnes handicapées, y compris les personnes faisant actuellement l'objet d'une tutelle ou d'une curatelle, peuvent exercer leur droit de voter et de participer à la vie publique, sur la base de l'égalité avec les autres (italique ajouté par le Comité). En outre, le Comité renvoie également à ses observations finales concernant l'Espagne¹³, dans lesquelles il a exprimé des préoccupations similaires au sujet du fait que le droit de vote des personnes atteintes de handicaps intellectuels ou psychosociaux pouvait faire l'objet de restrictions si l'intéressé avait été privé de sa capacité juridique ou placé dans une institution. Le Comité est d'avis que les mêmes principes s'appliquent au cas d'espèce. En conséquence, le Comité conclut que le paragraphe 6 de l'article XXIII de la Loi fondamentale, qui permet aux tribunaux de priver les personnes qui présentent un handicap intellectuel du droit de voter et d'être élu, est contraire aux dispositions de l'article 29 de la Convention, tout comme le paragraphe 2 de l'article 26 des Dispositions transitoires.

9.5 Le Comité rappelle en outre qu'en vertu du paragraphe 2 de l'article 12 de la Convention, les États parties doivent reconnaître et respecter la capacité juridique des personnes handicapées «sur la base de l'égalité avec les autres» «dans tous les domaines», y compris la vie politique, ce qui suppose le droit de vote. Aux termes du paragraphe 3 de l'article 12 de la Convention, les États parties ont une obligation positive de prendre les mesures nécessaires pour permettre aux personnes handicapées d'exercer dans les faits leur capacité juridique. En conséquence, le Comité est d'avis qu'en privant les auteurs de leur droit de vote au motif d'un handicap intellectuel, réel ou perçu, l'État partie n'a pas respecté les obligations lui incombant à leur égard en vertu de l'article 29, lu seul et conjointement avec l'article 12 de la Convention.

9.6 Ayant conclu que l'évaluation de l'aptitude des individus est discriminatoire par nature, le Comité considère qu'une telle mesure ne peut être considérée comme légitime. Elle n'est pas non plus proportionnée à l'objectif de préservation de l'intégrité du système politique de l'État partie. Le Comité rappelle que, conformément à l'article 29 de la Convention, l'État partie est tenu d'adapter ses procédures électorales, en veillant à ce qu'elles soient «approprié[e]s, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser», et en autorisant si nécessaire les personnes handicapées, à leur demande, à se faire assister pour voter. C'est par de telles mesures que l'État partie fera en sorte que les personnes qui présentent un handicap intellectuel soient aptes à voter, sur la base de l'égalité avec les autres tout en garantissant le secret du vote.

9.7 Le Comité considère en conséquence que l'État partie ne s'est pas acquitté des obligations qui lui incombent en vertu de l'article 29, lu seul et conjointement avec l'article 12 de la Convention.

¹² CRPD/C/TUN/CO/1, par. 35.

¹³ CRPD/C/ESP/CO/1, par. 47.

10. Le Comité des droits des personnes handicapées, agissant en vertu de l'article 5 du Protocole facultatif se rapportant à la Convention, est d'avis que l'État partie ne s'est pas acquitté de ses obligations au titre de l'article 29, lu seul et conjointement avec l'article 12 de la Convention. Le Comité fait donc les recommandations suivantes à l'État partie:

a) Recommandations concernant les auteurs: L'État partie est tenu d'assurer une réparation aux auteurs pour leur radiation des listes électorales, notamment en leur accordant une indemnisation appropriée pour le préjudice moral subi du fait de la privation du droit de vote dont ils ont fait l'objet lors des élections de 2010, ainsi que pour les dépens encourus au titre de la soumission de la présente communication;

b) Recommandation générale: L'État partie est tenu de prendre des mesures pour empêcher que des violations analogues ne se reproduisent à l'avenir, notamment:

i) D'envisager d'abroger le paragraphe 6 de l'article XXIII de la Loi fondamentale ainsi que le paragraphe 2 de l'article 26 des Dispositions transitoires relatives à la Loi fondamentale, ces dispositions législatives étant contraires aux articles 12 et 29 de la Convention;

ii) D'adopter des lois qui reconnaissent, sans aucune «évaluation de l'aptitude», le droit de vote à toutes les personnes handicapées, y compris celles qui ont davantage besoin d'aide, et qui les fassent bénéficier d'une assistance appropriée et d'aménagements raisonnables afin que les personnes handicapées puissent exercer leurs droits politiques;

iii) De respecter et de garantir dans la pratique le droit de vote des personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, conformément à l'article 29 de la Convention, en veillant à ce que les procédures, équipements et matériels électoraux soient appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser, et en autorisant si nécessaire les personnes handicapées, à leur demande, à se faire assister d'une personne de leur choix pour voter.

11. Conformément à l'article 5 du Protocole facultatif et à l'article 75 du Règlement intérieur du Comité, l'État partie est invité à soumettre au Comité, dans un délai de six mois, une réponse écrite dans laquelle il indiquera toute mesure qu'il aura pu prendre à la lumière des constatations et recommandations du Comité. L'État partie est invité en outre à rendre publiques les présentes constatations, à les faire traduire dans la langue officielle et à les diffuser largement, sous des formes accessibles, auprès de tous les secteurs de la population.

[Adopté en anglais (version originale), en arabe, en espagnol et en français. Paraîtra ultérieurement en chinois et en russe dans le rapport biennal présenté par le Comité à l'Assemblée générale.]



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
POUVOIR JUDICIAIRE
Le secrétaire général

Genève, le 19 février 2018

POUVOIR JUDICIAIRE
Secrétariat général
Rue des Chaudronniers 5
Case postale 3966
CH - 1211 Genève 3

**Par courrier interne
A106E3/GC**

Monsieur Christian Flury
Commission des droits politiques
Grand Conseil
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

Suspension des droits politiques

Monsieur le Président,

Je fais suite à votre lettre du 8 décembre 2017 portant sur les projets de loi 12211 et 12212 et vous transmets ci-joint les observations de la Commission de gestion du pouvoir judiciaire.

1. Suppression de la possibilité de suspendre l'exercice des droits politiques

La Commission de gestion précise préalablement que la question de la suspension des droits politiques est, par définition, de nature éminemment politique. C'est ainsi avec une grande réserve qu'elle prend position.

Elle relève néanmoins que la suppression de toute possibilité de suspendre ou de retirer l'exercice des droits politiques induit un risque avéré d'abus de ces droits, dans la mesure où certaines personnes incapables de former leur volonté à l'occasion d'une votation ou d'une élection, en raison de leur état de santé ou de leur grand âge, peuvent être instrumentalisées par un tiers. Une telle situation revient en quelque sorte à introduire le vote plural en faveur de tiers qui ne seraient pas effrayés par l'interdit pénal de voter à la place d'autrui.

La Commission de gestion est d'avis que la suspension ou la privation des droits politiques n'est pas, de manière générale et par principe, contraire au droit international, et en particulier aux engagements pris par la Suisse dans le cadre de la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées.

Pour mémoire, le Message du Conseil fédéral du 19 décembre 2012 proposant l'adhésion de la Suisse à cette convention (FF 2012 601) relevait, à propos de l'égalité des droits garantie par la convention : "Elles (les personnes handicapées) peuvent toutefois être limitées dans l'exercice de leurs droits civils, tout comme les personnes sans handicap, en raison de leur jeune âge, d'une incapacité de discernement ou de l'incapacité de manifester leur volonté". Le même raisonnement vaut en matière de droits civiques.

Plus spécifiquement, en relation avec la participation à la vie politique et à la vie publique visée à l'art. 29 de la convention, le Conseil fédéral rappelait la teneur de l'art. 136 de la Constitution fédérale et celle de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP), qui limitent l'exclusion des droits politiques aux personnes qui sont placées sous une curatelle de portée générale en raison d'une incapacité durable de discernement. Le Conseil fédéral ne signalait aucune incompatibilité entre le droit fédéral et la convention.

Il est notoire que le comité des droits des personnes handicapées mis en place par la convention a émis par le passé des avis péremptoires, allant jusqu'à considérer que l'évaluation de l'aptitude des individus est "discriminatoire par nature" (CRPD/C/10/D/4/2011). Cette lecture extrême de la convention n'est pas partagée par les autorités fédérales, ainsi que cela ressort du rapport du Conseil fédéral sur la mise en œuvre de la convention en date du 29 juin 2016. Au contraire, le gouvernement rappelait les termes de la législation fédérale, à savoir que sont seules exclues du droit de vote les personnes qui sont protégées par une curatelle de portée générale en raison d'une incapacité durable de discernement.

Par ailleurs, la Commission de gestion estime que le traitement différencié de personnes incapables de discernement selon que leur incapacité est durable ou passagère ne constitue pas une solution discriminatoire, les deux situations envisagées étant par définition différentes. Le seul fait qu'il soit en pratique impossible de vérifier la capacité de discernement des votants avant chaque votation ou chaque élection ne doit pas encore avoir pour conséquence que les personnes dont il a été constaté qu'elles n'étaient effectivement et durablement pas en mesure de former leur volonté puissent continuer à exercer leurs droits politiques.

Enfin, la Commission de gestion observe que l'adoption des projets de lois aurait pour effet de générer deux incongruités :

- des personnes seraient privées du droit de vote fédéral mais pourraient exercer les droits de vote cantonal et communal ;
- ces mêmes personnes seraient privées du droit de conclure un contrat, par exemple, tout en se voyant reconnaître celui de voter.

2. Privation automatique des droits politiques

La Commission de gestion n'était pas opposée à l'idée, proposée par le Conseil d'Etat dans son projet de loi constitutionnelle 11969, d'un alignement du droit genevois sur le droit fédéral, limitant la suspension des droits politiques aux personnes protégées par une curatelle de portée générale, voire par un mandat pour cause d'incapacité. Il ressort des recherches effectuées par le Pouvoir judiciaire que les cantons de Vaud, Fribourg, Berne, Neuchâtel, Valais, Jura, Zurich et Tessin ont opté pour cette solution. Certains d'entre eux ont en revanche prévu une procédure permettant aux personnes ainsi privées de leurs droits politiques de les recouvrer.¹

¹ Dans le **canton de Vaud**, la personne concernée adresse sa requête à la municipalité de sa commune de domicile, qui statue par une décision motivée, sujette à recours (art. 3 LEDP/VD). Le requérant doit apporter la preuve de sa capacité de discernement. Dans le **canton de Neuchâtel**, la requête doit être adressée au département de la justice, de la sécurité et des finances, accompagnée d'une attestation médicale portant sur la capacité de discernement. La décision est également sujette

La mise en œuvre à Genève de cette solution consisterait à reprendre l'ancien projet de loi constitutionnelle du Conseil d'Etat, tout en le complétant par l'indication d'une procédure tendant à la réintégration des personnes concernées dans leurs droits politiques. La Commission de gestion estime, si votre commission devait opter pour cette solution, que l'autorité compétente pour statuer en premier lieu sur la demande de réintégration devrait être administrative, comme dans les cantons de Vaud, du Jura et de Fribourg. Un recours serait évidemment ouvert (art. 29 de la Constitution fédérale) auprès de la Cour de justice, soit de sa chambre administrative ou de sa chambre constitutionnelle. Ainsi, la Commission de gestion partage l'avis selon lequel le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant, actuellement chargé de cette tâche, n'est pas l'autorité la plus adéquate à cet égard.

3. Maintien d'une procédure de suspension des droits politiques

Une autre option consisterait à maintenir un régime approchant du système prévalant actuellement dans notre canton, en confiant le soin à une autorité administrative et non plus judiciaire, de statuer in concreto sur une éventuelle suspension des droits politiques, après examen de la situation de la personne concernée.

Cette dernière solution présenterait l'avantage de coller au plus près à chacune des situations individuelles et, partant, de ne pas priver une personne placée sous curatelle de portée générale de ses droits politiques si elle dispose de la capacité de discernement suffisante pour les exercer ou, au contraire, de suspendre les droits politiques d'une personne même en l'absence d'une curatelle de portée générale si cette capacité de discernement fait défaut mais que le dispositif de prise en charge de la personne concernée a permis de renoncer à une mesure de protection. Elle présenterait en revanche l'inconvénient de maintenir deux régimes différents sur le plan fédéral et sur le plan cantonal.

La décision portant sur l'exercice des droits politiques et non sur l'instauration de la mesure de protection, il conviendrait qu'elle soit prise par une autorité administrative, et non plus par le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant. La procédure devrait être administrative et une voie de recours ouverte auprès de la Cour de justice, soit de sa chambre administrative ou de sa chambre constitutionnelle. Il y aurait lieu dans tous les cas d'éviter le mélange des genres (compétence du TPAE avec voie de recours à la cour de droit public de la Cour de justice; compétence du TPAE avec application de la loi de procédure administrative; compétence sur recours de la cour de droit public de la Cour de justice avec application de la procédure civile, ...).

à recours (art. 7 à 10 RELDP/NE). Dans le **canton du Jura**, toute personne qui n'est pas enregistrée sur le registre des électeurs peut demander la correction de celui-ci au préposé communal. Des recours successifs sont possibles auprès du conseil communal et de la cour constitutionnelle (art. 2, 4, 5 et 108 LEDP/JU).

La Commission de gestion reste à disposition pour être entendue, en particulier pour le cas où votre commission devait opter pour le maintien, à certaines conditions, de la privation des droits politiques, selon l'une des deux variantes exposées ci-dessus (cf, *supra* n. 2 et 3).

Vous remerciant de l'avoir consultée, la Commission de gestion vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ses sentiments distingués.



Patrick Becker

Annexe : tableau comparatif des solutions retenues par les cantons de Genève, Vaud, Fribourg, Berne, Neuchâtel, Valais, Jura, Zurich et Tessin

Tableau comparatif :

| Canton | Autorité compétente pour prononcer les décisions de suspension des droits politiques | Voies de contestation | Procédure applicable |
|--------|---|--|---|
| Genève | <p>Tribunal de la protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE)</p> <p><u>Art. 48 al. 4 Cst GE</u></p> <p>"Les droit politiques des personnes durablement incapables de discernement peuvent être suspendus par décision d'une autorité judiciaire."</p> <p><u>Art. 228 Disposition transitoire ad art. 48 al. 4 Cst</u></p> <p>"Dans l'attente d'une loi d'application, l'autorité judiciaire compétente en matière de protection de l'adulte peut suspendre les droits politiques en vertu de l'art. 48 alinéa 4. Elle statue sur l'étendue de la suspension.</p> <p>Les personnes privées des droits politiques à l'entrée en vigueur de la présente constitution le restent jusqu'à décision d'une autorité judiciaire, mais au plus tard durant 3 ans. Elles peuvent s'adresser en toute temps à l'autorité visée à l'alinéa précédent ou à l'autorité judiciaire désignée par la loi d'application, qui statuera sur la suspension ou non des droits politiques et le cas échéant sur son étendue."</p> | Chambre de surveillance de la Cour de justice (art. 53 LaCC) | Recours adressé à la Chambre de surveillance dans les 30 jours suivant la notification (art. 53 al. 2 LaCC) |

| | | | |
|--------------------|--|--|---|
| <p>Vaud</p> | <p>DE PAR LA LOI</p> <p><u>Art. 74 al. 1 et 2 Cst -VD - Corps électoral</u></p> <p>"Font partie du corps électoral cantonal les Suissesses et les Suisses domiciliés dans le canton qui sont âgés de dix-huit ans révolus et ne sont pas protégés par une curatelle de portée générale ou un mandat pour cause d'inaptitude, en raison d'une incapacité durable de discernement.</p> <p>La loi prévoit une procédure simple permettant à la personne visée par l'al. 1 in fine d'obtenir, en prouvant qu'elle est capable de discernement, son intégration ou sa réintégration dans le corps électoral."</p> <p><u>Art. 142 al. 1 Cst – VD</u></p> <p>"Font partie du corps électoral communal, s'ils sont âgés de dix-huit ans révolus et ne sont pas protégés par une curatelle de portée générale ou un mandat pour cause d'inaptitude, en raison d'une incapacité durable de discernement : (...)"</p> <p><u>Art. 3 al. 1 Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)</u></p> <p>"Exclusion : Les personnes faisant l'objet d'une curatelle de portée générale pour cause de trouble psychique ou de déficience mentale sont privées du droit de vote."</p> | <p>Procédure de réintégration possible</p> <p><u>Art. 3 al. 2 LEDP</u></p> <p>"Elles peuvent être intégrées ou réintégrées dans le corps électoral, par décision de la municipalité de leur commune de domicile, en prouvant qu'elles sont capables de discernement."</p> | <p><u>Art 3 al. 3 et 4 LEDP</u></p> <p>"La municipalité statue sans retard sur la requête par une décision motivée, avec indication des voies de recours.</p> <p>Le Conseil d'Etat règle la procédure pour le surplus."</p> <p>Selon le Message du Conseil d'Etat vaudois (séance du 15 mars 2005), la voie de recours contre la décision de la municipalité est auprès du Conseil d'Etat (et pas auprès du Département comme à Neuchâtel) puis auprès de la Cour constitutionnelle.</p> <p>La procédure permettant aux personnes interdites d'intégrer, respectivement de réintégrer le corps électoral doit être simple. (...) Comme l'indique la constitution, le requérant porte le fardeau de sa capacité de discernement. Il peut apporter cette preuve par divers moyens, mais en principe par expertise médicale.</p> |
|--------------------|--|--|---|

| | | | |
|-------------------------|---|---|---|
| <p>Fribourg</p> | <p>DE PAR LA LOI</p> <p><u>Art. 39 al. 2 Cst – FR</u></p> <p>"La loi règle l'exclusion du droit de voter et d'élire."</p> <p><u>Art. 2 b c) al. 1 Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)</u></p> <p>"La personne qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, est protégée par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'inaptitude ne jouit pas de l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale."</p> | <p>-----</p> | <p><u>Art. 2b c) al. 3 LEDP</u></p> <p>"L'autorité de protection de l'adulte communique à la commune concernée toute mesure au sens de l'alinéa 1 qu'elle ordonne, ainsi que tout fait y relatif qui a une incidence sur la tenue du registre électoral."</p> |
| <p>Berne</p> | <p>DE PAR LA LOI</p> <p><u>Art. 55 al. 2 Cst- BE - Droit de vote</u></p> <p>"La loi règle le droit de vote des Suisses et Suissesses de l'étranger et l'exclusion du droit de vote pour cause d'interdiction ou d'incapacité de discernement."</p> <p><u>Art. 6 Loi sur les droits politiques (LDP) – Exclusion du droit de vote</u></p> <p>"Les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'inaptitude sont privées du droit de vote."</p> | <p>-----</p> | <p>-----</p> |
| <p>Neuchâtel</p> | <p>DE PAR LA LOI</p> <p><u>Art. 37 al. 1 et 2 Cst – NE - Le corps électoral</u></p> <p>"Sont électrices ou électeurs en matière cantonale, s'ils sont âgés de dix-huit ans révolus et s'ils ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit : (...). La loi peut prévoir une procédure qui</p> | <p>Procédure de réintégration possible</p> <p><u>Art. 7 RELDP - Réintégration par suite d'interdiction</u></p> <p>"Les personnes interdites pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit</p> | <p><u>Art. 8 RELDP</u></p> <p>"Le Département de la justice, de la sécurité et des finances est le département compétent pour rendre les décisions de réintégration des personnes interdites dans le corps électoral.2</p> |

| | | | |
|--------|--|--|--|
| | <p>permette à la personne interdite d'obtenir, en prouvant qu'elle est capable de discernement, sa réintégration dans le corps électoral."</p> <p><u>Art. 4 Loi s/ droits politiques (LDP) – Perte de la qualité d'électeur</u></p> <p>"Les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'inaptitude ne sont pas électrices."</p> <p><u>Art. 6 du Règlement d'exécution de la loi sur les droits politiques (RELDP)</u></p> <p>"Le Département de la justice, de la sécurité et des finances communique au Conseil communal les noms des personnes interdites pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit, lesquelles ne sont pas électrices."</p> | <p>peuvent être réintégrées dans le corps électoral si elles en font la demande et prouvent qu'elles sont capables de discernement."</p> | <p><u>Art. 9 al. 1 RELDP</u></p> <p>"La demande de réintégration doit être adressée au département, accompagnée d'une attestation médicale portant sur la capacité de discernement de la personne interdite. "</p> <p><u>Art. 10 al. 1 et 2 RELDP</u></p> <p>"La décision du département peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal. (<i>Tribunal administratif</i>)</p> <p>La procédure de recours est régie par la loi sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA), du 27 juin 1979."</p> |
| Valais | <p>DE PAR LA LOI</p> <p><u>Art. 92 Cst - VS</u></p> <p>"Les cas d'exclusion du droit de vote et du droit d'éligibilité sont déterminés par la législation fédérale et cantonale."</p> <p><u>Art. 14 Loi sur les droits politiques (LcDP) – Privation des droits politiques</u></p> <p>"Sont privées des droits politiques les citoyens qui ont été interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit (art. 369 CCS)."</p> | ----- | <p><u>Art. 14 al. 2 LcDP</u></p> <p>"Les autorités tutélaires informent la commune de domicile des interdictions prononcées en application de l'art. 369 CCS. La commune en informe au besoin le préposé tenant le registre électoral bourgeoial."</p> |

| | | | |
|--------------------|--|--|--|
| <p>Jura</p> | <p><u>Art. 70 al. 4 Cst – JU - Electeurs</u> "La loi règle les cas dans lesquels un électeur est privé de ses droits Politiques."</p> <p><u>Art. 2 al. 5 Loi sur les droits politiques - Electeurs</u> "Les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'inaptitude ne sont pas électeurs."</p> <p><u>Art. 4 al. 1 et 2 - Registre des électeurs</u> "Chaque commune crée un registre des électeurs dont le préposé est nommé par le conseil communal.</p> <p>Les électeurs sont enregistrés d'office lorsqu'ils réunissent les conditions légales."</p> | <p><u>Art. 5 al. 1 -Correction du registre</u> "La personne qui n'est pas enregistrée et qui estime qu'elle devrait l'être peut demander au préposé de compléter le registre."</p> | <p><u>Art. 5 al. 2 -Correction du registre</u> La décision du préposé peut être attaquée dans les dix jours auprès du conseil communal. Celui-ci statue sans retard."</p> <p><u>Art. 108 al. 1- Recours à la Cour constitutionnelle</u> "Peuvent être portés devant la Cour constitutionnelle les décisions et autres actes relatifs : 7)a) à l'enregistrement des électeurs."</p> <p><u>Art. 108 al. 2 et 3</u> "Le droit de recourir appartient à chaque électeur. En matière communale, il appartient à chaque électeur de la commune. Lorsqu'un conseil communal refuse d'inscrire une personne dans le registre des électeurs, le droit de recourir est réservé à cette personne.</p> <p>Le recours doit être déposé dans les dix jours qui suivent la découverte du motif du recours; s'il est dirigé contre le scrutin même, il peut encore être déposé dans les trois jours qui suivent la publication des résultats du scrutin dans le Journal officiel."</p> |
|--------------------|--|--|--|

| | | | |
|--------|--|--|---|
| Zürich | <p>DE PAR LA LOI</p> <p><u>Art. 22 Cst-ZH - Droit de vote</u></p> <p>"Tous les Suisses domiciliés dans le canton qui ont 18 ans et qui possèdent les droits politiques en matière fédérale ont le droit de vote ainsi que les autres droits politiques prévus aux niveaux cantonal et communal."</p> <p><u>§ 3.21 1 Gesetz über die politischen Rechte (GPR)</u></p> <p>"Über die politischen Rechte verfügt, wer : (...)</p> <p>d. von der Ausübung der politischen Rechte auf Bundesebene nicht ausgeschlossen ist."</p> | | |
| Tessin | <p>DE PAR LA LOI</p> <p><u>Art. 27 al. 2 Cst- TI : Droits politiques / 1. Organisation et exercice</u></p> <p>"Toute personne qui est interdite pour raison de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit et qui est incapable de discernement est exclue des droits politiques."</p> <p><u>Art. 11 Legge sull'esercizio dai dritti politici (LEDP)</u></p> <p>"E'escluso dai dritti politici l'interdetto per infermita o debolezza mentali e incapace di discernimento."</p> <p><u>Art. 12 LEDP</u></p> <p>L'accertamento della capacita di discernimento avviene d'ufficio :</p> <ol style="list-style-type: none"> a) in caso di interdetto collocato in una Unita terapeutica riabilitativa (UTR), dall'equipe interdisciplinare ; b) in caso di interdetto non collocato in una UTR, dal direttore del settore ai sensi della legge sull'assistenza | | <p><u>Art. 13 LEDP</u></p> <p>"Contro la decisione, di cui all'art. 12, e dato ricorso, entro cinque giorni, alla Commissione giuridica prevista dalla legge sull'assistenza sociopsichiatrica."</p> <p><u>Art. 15 Legge sull'assistenza sociopsichiatrica (LASP)</u></p> <p>"La CG e nominata dal Consiglio di Stato ogni 4 anni e si compone di un Presidente scelto nell'ambito dell'ordine giudiziario ordinario, uno specialista FMH in psichiatria e psicoterapia, un operatore sociale e i rispettivi supplenti. Ha sede presso l'ufficio del Presidente."</p> |

| | | | |
|--|---|--|---|
| | sociopsichiatrica, sentita, se necessario, la delegazione tutoria competente. | | <u>Art. 14 LEDP</u> "Le decisioni cresciute in giudicato sono immeditamente notificate al Comune di domicilio dell'interessato." |
|--|---|--|---|

Date de dépôt : 8 mai 2018

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Murat Julian Alder

Mesdames et
Messieurs les députés,

Lors de la séance de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil (ci-après : « la Commission ») du mercredi 7 mars 2018, une minorité a refusé en votes finaux les projets de lois 12211 et 12212 pour les raisons suivantes :

1. Le système genevois est déjà le plus progressiste de Suisse en la matière

Avant l'entrée en vigueur de la constitution genevoise du 14 octobre 2012⁴, les personnes durablement incapables de discernement étaient automatiquement privées de leurs droits de vote et d'éligibilité, comme c'est d'ailleurs encore le cas au niveau fédéral et dans les autres cantons de notre pays.

Depuis son entrée en vigueur le 1^{er} juin 2013, la constitution genevoise prévoit en son article 48, alinéa 4 que « *les droits politiques des personnes durablement incapables de discernement peuvent être suspendus par décision d'une autorité judiciaire* ».

Cette disposition constitue de loin la solution la plus adéquate et la plus équilibrée. En effet, elle n'engendre aucune privation automatique des droits politiques pour les personnes concernées, d'une part, et une telle privation n'est possible qu'au moyen d'une décision judiciaire préalable, d'autre part.

En d'autres termes, la minorité de la commission considère que le *statu quo* constitue d'ores et déjà, en soi, un système juste et progressiste en la matière et qu'il ne se justifie pas de le remettre en question.

⁴ RS/GE Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE).

2. Le droit actuel est conforme à la Convention de New York du 13 décembre 2006

La majorité de la commission défend notamment sa position en invoquant une prétendue incompatibilité entre le droit genevois et le droit suisse avec la Convention relative aux droits des personnes handicapées conclue à New York le 13 décembre 2006⁵.

Dans le cadre de ses travaux, la Commission a jugé utile de solliciter une prise de position écrite de la part de l'Office fédéral de la Justice, lequel a délégué sa réponse au Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH).

Par lettre du 13 février 2018 (cf. annexes), le BFEH a notamment répondu que :

*« **Il n'y a actuellement pas de raison de mettre en cause la règle de l'art. 136 al. 1 Cst et 2 LDP d'exclure du droit de vote fédéral les personnes durablement incapables de discernement et protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'inaptitude. Une curatelle de portée générale n'est appliquée qu'en ultima ratio. Il s'agit d'une justification raisonnable pour l'exclusion prévue à l'art. 2 LDP. Plusieurs autres Etats connaissent également des restrictions au droit de vote des personnes handicapées.***

(...)

Concernant l'exercice des droits civils et politiques au niveau fédéral, il y a déjà eu d'importants changements récents qui ont apporté une amélioration de la situation des personnes concernées par une mesure du droit de protection de l'adulte. »

(le rapporteur de minorité souligne)

Or, les dispositions prévues par le droit fédéral sont plus restrictives que celles du droit genevois.

Dans son Message portant approbation de la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées, du 19 décembre 2012, le Conseil fédéral relève que ces personnes peuvent « être limitées dans l'exercice de leurs droits civils, tout comme les personnes sans handicap, en

⁵ RS/CH 0.109 Convention relative aux droits des personnes handicapées, conclue à New York le 13 décembre 2006, entrée en vigueur pour la Suisse le 15 mai 2014 (CDPH).

raison de leur jeune âge, d'une incapacité de discernement ou de l'incapacité de manifester sa volonté »⁶.

À l'appui de ses observations à la Commission du 19 février 2018 (cf. annexes), la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire constate à juste titre que cette analyse est également valable en matière de droits politiques.

Par conséquent, le droit actuel est conforme à la CDPH, de sorte qu'il ne se justifie pas d'adopter les projets de loi n° PL 12211 et PL 12212.

3. Le PL 12211 et le PL 12212 ouvrent la porte à des abus et à des manipulations des droits politiques

Dans ses observations à la Commission du 19 février 2018, la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire (cf. annexes) a relevé à juste titre que :

« La suppression de toute possibilité de suspendre ou de retirer l'exercice des droits politiques induit un risque avéré d'abus de ces droits, dans la mesure où certaines personnes incapables de former leur volonté à l'occasion d'une votation ou d'une élection, en raison de leur état de santé ou de leur grand âge, peuvent être instrumentalisées par un tiers. Une telle situation revient en quelque sorte à introduire le vote plural en faveur de tiers qui ne seraient pas effrayés par l'interdit pénal de voter à la place d'autrui. »

(le rapporteur de minorité souligne)

Certains commissaires de la majorité semblent parfaitement s'accommoder de ce risque d'abus et de manipulations, ce qui est insensé, ce d'autant plus lorsque l'on sait que le résultat de certaines votations et élections ne se joue qu'à quelques voix.

La minorité considère que ce risque d'abus et de manipulations est bien réel et qu'il ne se justifie pas de supprimer toute possibilité de privation des droits politiques en raison d'une incapacité durable de discernement.

Autrement dit, l'adoption des projets de loi n° 12211 et PL 12212 pourrait conduire à des situations où l'expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral pourrait être compromise.

Conclusion

En définitive, la minorité déplore la confusion qui a régné pendant toute la durée des débats entre la notion de « personne handicapée » et celle de « personne durablement incapable de discernement ». En effet, les personnes

⁶ FF 2013 601, p. 629

handicapées qui ne sont pas durablement incapables de discernement ne sont pas privées de leurs droits politiques, et ce, ni à Genève, ni ailleurs en Suisse.

La solution pragmatique et progressiste qui existe à Genève depuis seulement quelques années mériterait de faire l'objet d'un bilan et d'une évaluation plus approfondie sur une période d'au moins 5 ans. Dès lors, l'adoption des projets de loi n° PL 12211 et 12212 s'avère aussi inopportune que prématurée.

Au vu de ce qui précède, la minorité de la Commission n'a malheureusement guère d'autre choix que de vous inviter, Mesdames les députées, Messieurs les députés, à refuser l'entrée en matière sur les projets de lois 12211 et 12212.

Annexes :

- 1. Lettre du BFEH du 13.02.2018 (note du SGGC : voir annexe 2 du rapport de majorité)*
- 2. Lettre de la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire du 19.02.2018. (note du SGGC : voir annexe 6 du rapport de majorité)*