



La réalité du droit de vote aux élections européennes pour les personnes handicapées

Rapport d'information

Rapporteur: Krzysztof Pater



Comité économique et social européen

SOC/554
La réalité du droit de vote
aux élections européennes pour les personnes handicapées

RAPPORT D'INFORMATION

Section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»

La réalité du droit de vote aux élections européennes pour les personnes handicapées

Rapporteur: **Krzysztof PATER**

Base juridique	Article 31 du règlement intérieur
Compétence	Section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section spécialisée	06/03/2019
Adoption en session plénière	20/03/2020
Session plénière n°	542

1. Introduction

- 1.1 Le présent rapport expose l'état actuel de réalisation du droit des citoyens de l'Union européenne (UE) atteints de handicaps de voter aux élections au Parlement européen (PE). Le Comité économique et social européen (CESE), en tant qu'organe consultatif de l'UE, estime qu'il est de son devoir, à la veille des élections au PE, de présenter aux institutions de l'Union ainsi qu'à ses États membres et à leurs citoyens un tableau complet de la manière dont ce droit s'applique dans les faits. Le CESE espère que lors des élections suivantes, en 2024, plus aucun citoyen de l'Union ne sera privé de son droit de vote en raison de son handicap.
- 1.2 Les données utilisées aux fins du présent rapport ont été fournies par plusieurs centaines de personnes représentant un grand nombre d'institutions et d'organisations des 27 États membres **(le Royaume-Uni n'est pas pris en considération puisqu'il quittera l'UE le 29 mars 2019, avant la date des élections au Parlement européen de 2019)** – principalement les pouvoirs publics des États membres chargés du processus électoral et des organisations représentatives ou d'aide aux personnes handicapées, mais aussi des députés au Parlement européen membres de l'intergroupe «Personnes handicapées» et des représentants du Forum européen des personnes handicapées.
- 1.3 Les parties principales du présent rapport portent tout d'abord sur une brève analyse juridique des actes de base qui garantissent le droit de vote des personnes handicapées (droit qui, souvent, n'est pas respecté dans la réalité), du cadre juridique de l'élection du Parlement européen établi au niveau de l'UE, ainsi que des actions possibles à cet échelon pour améliorer la situation. Le présent rapport expose ensuite les obstacles juridiques existant au niveau des États membres et qui privent des citoyens de l'Union de leur droit de vote en raison de leur handicap, tout en citant de bons exemples des progrès réalisés ces dernières années dans de nombreux pays. Il évoque ensuite les obstacles concrets, toujours en ce qui concerne les personnes handicapées, et expose également plusieurs bonnes pratiques, en mettant avant tout l'accent sur des thèmes qui concernent l'ensemble des pays: l'accès à l'information au cours de la période précédant les élections, l'organisation du scrutin dans les bureaux de vote «classiques», les bulletins de vote et leur accessibilité. Les quelques parties qui suivent présentent des solutions qui n'existent que dans un nombre limité d'États membres, telles que le vote anticipé dans des bureaux de vote déterminés, le vote par correspondance, le vote à l'aide d'urnes mobiles, le vote par procuration et le vote électronique. En dernier lieu, le rapport présente certains aspects liés aux dispositions permettant aux personnes qui séjournent dans des hôpitaux et dans des établissements de soins de longue durée de voter, au droit des personnes handicapées de voter dans les pays où le vote est obligatoire, et les procédures applicables lorsqu'une personne handicapée réside en permanence dans un État différent de celui dont elle est originaire.
- 1.4 Le présent rapport ne vise nullement à critiquer quelque État membre de l'UE que ce soit. Aussi, il s'attache pour une bonne part à exposer des exemples positifs et traite de manière générale des dispositifs qui appellent des améliorations ou des modifications, sans pointer du doigt les États concernés spécifiquement par le problème.

1.5 Le présent rapport concerne les procédures liées aux élections européennes, mais des solutions similaires ou identiques s'appliquent également aux élections des parlements nationaux, des collectivités territoriales ou encore aux référendums. Le CESE espère que ce rapport aidera les États membres de l'Union européenne à élaborer des solutions globales permettant d'éliminer les barrières juridiques et organisationnelles qui empêchent une partie des personnes handicapées de participer au scrutin. Le CESE escompte que ces informations seront utilisées par les organisations de la société civile qui cherchent à lever les obstacles empêchant les personnes handicapées d'exercer leur droit de vote, ainsi que par les pouvoirs publics – souvent au niveau local – qui peuvent mettre en œuvre de nombreuses modalités pratiques sans modifier le droit national.

2. Conclusions

2.1 Dans chacun des 27 États membres de l'UE, il existe des règles ou des modalités d'organisation qui excluent une partie des électeurs handicapés de la participation aux élections au Parlement européen.

2.1.1 Quelque 800 000 citoyens de l'Union dans 16 États membres sont privés, du fait de la législation en vigueur dans leur pays, de leur droit de participer aux élections au PE en raison de leur handicap ou de problèmes liés à leur santé mentale. Ce phénomène connaît une ampleur très inégale d'un pays à l'autre.

2.1.2 Des millions de citoyens de l'UE n'ont pas la possibilité de voter en raison de modalités d'organisation (obstacles techniques) qui ne tiennent pas compte des besoins liés à leur handicap.

2.1.3 Le lieu par excellence du scrutin est le bureau de vote. De nombreuses personnes handicapées, même lorsqu'elles disposent de la possibilité de recourir d'autres formes de vote plus adaptées, souhaitent voter dans un bureau de vote, considérant qu'il s'agit là de la forme la plus parfaite d'acte citoyen. Dans 12 États membres, dont les réglementations nationales ne permettent pas de changer le bureau de vote assigné sur la base du lieu de résidence pour un autre qui soit mieux adapté au regard de la nature du handicap, il peut arriver que cela soit impossible. Dans d'autres pays, la participation aux élections est entravée du fait de nombreuses limitations qui se présentent dans les bureaux de vote.

2.1.4 Dans huit États membres, la personne qui n'est pas en mesure de se rendre dans le bureau de vote ne peut voter, car elle n'y dispose pas de la possibilité de recourir à une autre forme de vote, qu'il s'agisse du vote par correspondance, du vote à l'aide d'une urne mobile ou du vote électronique en ligne. Trois de ces États offrent la possibilité de voter par procuration. Il n'est toutefois pas possible de considérer le vote par procuration comme une solution de rechange appropriée. En essence, il ne permet pas aux électeurs handicapés de réaliser leur droit de vote, mais seulement de choisir la personne à laquelle elles confient leur voix.

2.1.5 Dans 18 États membres, un électeur aveugle n'a aucune possibilité de voter par ses propres moyens, il ne dispose uniquement que de celle de remettre sa voix à la personne qui l'accompagne.

2.1.6 Parmi les facteurs qui empêchent ou dissuadent de voter par ses propres moyens, figurent également des règles et des modalités spécifiques d'organisation, telles que par exemple l'absence d'information adaptée à divers types de handicap, les obstacles qui entravent les déplacements dans le bureau de vote lui-même, la lourdeur des procédures administratives nécessaires pour pouvoir exercer le droit de vote sous une forme adaptée de manière adéquate.

2.2 Si l'on mettait en œuvre les bonnes pratiques existant dans tous les États, l'on obtiendrait un système idéal dans lequel chaque citoyen de l'UE en situation de handicap disposerait non seulement de l'entière possibilité de voter mais pourrait également choisir la forme qui lui siérait le mieux.

2.3 Les règles de l'UE en vigueur régissent dès à présent une série de questions concernant les élections au PE. Il n'existe dès lors aucun obstacle formel à ce que ces règles comportent également des garanties permettant aux personnes handicapées de voter. Quoi qu'il en soit, une initiative législative du PE n'en demeure pas moins nécessaire, tout comme son approbation par la suite par l'ensemble des États membres.

3. **Les principaux éléments du cadre juridique et politique international régissant le droit de vote des personnes handicapées**

3.1 Actes juridiques des Nations unies

3.1.1 La déclaration universelle des droits de l'homme a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948. En vertu de son article 21, «Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.»

3.1.2 Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1966, dispose, en son article 25, que «Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables [...] b) de voter [...] au cours d'élections périodiques, honnêtes [...]».

3.1.3 La Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CNUDPH) adoptée en 2006 et entrée en vigueur le 3 mai 2008¹ est, à l'heure actuelle, le plus important acte juridique onusien qui concerne les personnes handicapées.

3.1.3.1 L'article 29 de la CNUDPH² prévoit explicitement que les États 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

¹ L'Union européenne et tous ses États membres ont ratifié la CNUDPH.

² Malte a exprimé des réserves concernant ledit article 29.

possibilité de voter [...]». Pour ce faire, la Convention énumère un certain nombre de mesures et demande que:

- «les procédures, équipements et matériels électoraux soient appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser»;
- soit protégé «le droit qu'ont les personnes handicapées de voter à bulletin secret et sans intimidation [...]»;
- les personnes handicapées aient la possibilité de «se faire assister d'une personne de leur choix pour voter».

3.1.3.2 L'article 29 de la CNUDPH doit être lu en liaison avec l'article 9 («Accessibilité») qui préconise que «[les] bâtiments, [la] voirie, [les] transports et autres équipements intérieurs ou extérieurs [...]» utilisés par le public soient rendus accessibles. Cet article devrait également être lu en liaison avec l'article 12 («Reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité»)³, qui reconnaît 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».

3.1.3.3 Le Comité des droits des personnes handicapées⁴ constate dans son observation générale sur l'article 29 que les personnes handicapées seraient dans l'impossibilité d'exercer effectivement les droits que leur garantit ledit article «si les États parties ne veillaient pas à ce que les procédures, équipements et matériels électoraux soient appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser. [...] Dans le cas contraire, les personnes handicapées sont privées de leur droit de participer au processus politique dans des conditions d'égalité». Dans son observation générale sur l'article 12, le comité souligne qu'«afin de reconnaître pleinement la capacité juridique des personnes handicapées dans tous les aspects de la vie sur la base de l'égalité, il importe de reconnaître la capacité juridique de ces personnes de participer à la vie politique et publique (article 29). Cela signifie que la capacité d'une personne de prendre des décisions ne saurait être invoquée pour empêcher les personnes handicapées d'exercer leurs droits politiques, y compris le droit de vote [...]».

3.2 Actes juridiques de l'Union européenne

3.2.1 Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit, à l'article 20, paragraphe 2, point b, que «les citoyens de l'Union [...] ont, entre autres: [...] le droit de vote [...] aux élections au Parlement européen [...] dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État».

3.2.2 La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne confirme, en son article 39, que tout citoyen de l'Union a le droit de vote aux élections au Parlement européen. L'article 21, paragraphe 1, de la Charte stipule qu'«est interdite toute discrimination fondée notamment sur [...] un handicap [...]». En vertu de l'article 26, «L'Union reconnaît et respecte le droit des

³ L'Estonie, la France et les Pays-Bas ont procédé à des déclarations et la Pologne a exprimé des réserves concernant ledit article 12.

⁴ Organe composé d'experts indépendants qui surveille la mise en œuvre de la Convention par les États parties. L'une de ses tâches consiste à publier des observations générales sur les articles de la CNUDPH qui nécessitent une interprétation.

personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté».

3.3 Autres documents juridiques et politiques majeurs

3.3.1 L'article 15 de la Charte sociale européenne (révisée)⁵ garantit expressément aux personnes handicapées «l'exercice effectif du droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté».

3.3.2 La déclaration interprétative révisée du code de bonne conduite en matière électorale relative à la participation des personnes handicapées aux élections⁶ de la Commission de Venise déclare que «les personnes handicapées devraient [...] pouvoir exercer leur droit de vote [...] sur un pied d'égalité avec les autres citoyens» et le code de bonne conduite en matière électorale⁷ relève qu'«une exclusion du droit de vote [...] peut être prévue», pour autant qu'elle se fonde sur des motifs liés à la santé mentale, à la condition que cette exclusion soit prononcée par un tribunal dans une décision spécifique.

3.3.3 La recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, adoptée le 16 novembre 2011⁸, réaffirme que toutes les personnes handicapées ont le droit de participer à la vie politique et publique en tant que citoyens, sur un pied d'égalité avec les autres. Elle souligne également que des bulletins et des équipements de vote accessibles devraient être disponibles au moment du vote.

3.3.4 La Convention européenne des droits de l'homme ne consacre pas le droit de vote. Cependant, la Cour européenne des droits de l'homme estime que l'article 3 du protocole n° 1 garantit le respect des droits individuels, y compris du droit de vote, et que le retrait de ce droit doit faire l'objet d'un strict examen de proportionnalité. Dans l'arrêt *Alajos Kiss c. Hongrie*⁹, la Cour a reconnu que le droit de vote correspond à «un domaine dans lequel, de manière générale, il y a lieu de laisser au législateur national une large marge d'appréciation pour ce qui est de déterminer si des restrictions au droit de vote peuvent se justifier dans une société moderne». Dans le même temps, elle a néanmoins souligné que l'on ne saurait admettre «que l'imposition à toute personne placée sous curatelle d'une interdiction absolue de voter, indépendamment de ses facultés réelles, relève d'une marge d'appréciation acceptable» et que «lorsqu'une restriction des droits fondamentaux s'applique à un groupe particulièrement vulnérable de la société, qui a souffert d'une discrimination considérable par le passé, comme c'est le cas des personnes mentalement handicapées, alors l'État dispose d'une marge d'appréciation bien plus étroite, et il doit avoir des raisons très puissantes pour imposer les restrictions en question». Dans d'autres affaires, la Cour a par la suite confirmé cette position.

⁵ Ratifiée par 19 États membres de l'UE.

⁶ Adoptée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 39^e réunion (à Venise, le 15 décembre 2011) et par la Commission de Venise lors de sa 89^e session plénière (à Venise, les 16 et 17 décembre 2011).

⁷ Adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (à Venise, les 18 et 19 octobre 2002).

⁸ [CM/Rec\(2011\)14](#).

⁹ [Arrêt n° 38832/06 rendu le 20 mai 2010](#).

3.4 Observations

- 3.4.1 Il est manifeste que, depuis de longues années, de nombreux actes juridiques permettent de garantir le droit de vote aux citoyens de l'UE.
- 3.4.2 Au 21^e siècle, le droit international et européen en matière de vote des personnes handicapées se modifie, passant de déclarations plutôt générales à des dispositions plus détaillées qui s'attachent à l'application réelle des droits électoraux de ces personnes.
- 3.4.3 En ce qui concerne les obstacles techniques qui empêchent les personnes handicapées de voter lors des élections, l'attention se porte sur différents aspects de l'accessibilité, y compris l'accès aux bureaux de vote et aux autres formes de vote, et sur la capacité à remplir les bulletins de vote.
- 3.4.4 S'agissant des obstacles juridiques, le principal enjeu est le changement d'attitude envers les personnes souffrant de handicaps mentaux ou de problèmes de santé mentale qui font l'objet d'une mesure de protection et sont privées de leur droit de vote. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme indique clairement à tous les pays dont le système juridique prive automatiquement du droit de vote les personnes dépourvues de leur capacité juridique qu'ils devraient adapter leurs systèmes aux obligations internationales, à tout le moins en proposant des évaluations juridiques individuelles. Il est très probable que, dans les années à venir, le Comité des droits des personnes handicapées adopte une position confirmant qu'en vertu de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, aucune privation du droit de vote n'est acceptable.

4. Base juridique des élections au Parlement européen

4.1 Contexte historique

- 4.1.1 L'Assemblée, établie au titre de l'article 137 du traité instituant la Communauté économique européenne (traité CEE), était, dans un premier temps et conformément à l'article 138, paragraphe 1, du traité CEE, formée de délégués que les Parlements désignaient en leur sein selon la procédure fixée par chaque État membre. Cependant, l'article 137 énonçait clairement que «L'Assemblée [était] composée de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté».
- 4.1.2 Lors de sa première session, qui a eu lieu du 19 au 21 mars 1958, l'Assemblée a pris le nom d'Assemblée parlementaire européenne (en français), d'Assemblea parlamentare (en italien) et, de manière plus significative, d'Europees Parlement (en néerlandais) et d'Europäisches Parlament (en allemand). Le 30 mars 1962, l'Assemblée a décidé d'harmoniser le nom qu'elle portait dans les différentes langues officielles et a opté pour Parlement européen en français et Parlamento europeo en italien. Depuis, on l'appelle Parlement européen même si le terme «Assemblée» persiste dans les actes juridiques.

4.1.3 L'article 138, paragraphe 3, du traité CEE a servi de base juridique pour les règles électorales au Parlement européen. Cet article prévoyait que «L'Assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres. Le Conseil statuant à l'unanimité arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives».

4.1.4 En vertu de ces dispositions, l'Assemblée a présenté une proposition législative au Conseil en vue de l'instauration du suffrage universel direct; le Conseil l'a approuvée à l'unanimité, adoptant «l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct», annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du 20 septembre 1976 (loi électorale de 1976), qui fut la base juridique des premières élections directes au Parlement européen organisées en 1979.

4.2 Règles en vigueur

4.2.1 La loi électorale de 1976 définit les règles suivantes pour le processus électoral à l'Assemblée:

- instauration de l'élection au suffrage universel direct des représentants à l'Assemblée (article 1) et définition du nombre d'élus dans chaque État membre (article 2);
- fixation à cinq ans de la durée du mandat des représentants de l'Assemblée (article 3);
- affirmation du caractère individuel et personnel ainsi que l'indépendance du vote des représentants (article 4);
- consécration de la compatibilité entre la qualité de représentant au Parlement européen et celle de membre d'un parlement national (article 5);
- affirmation de l'incompatibilité entre la qualité de représentant au Parlement européen et celle de membre d'une autre instance nationale ou européenne (article 6);
- interdiction de voter plus d'une fois lors de l'élection des représentants au Parlement européen (article 8);
- fixation de la période électorale et de la date des premières élections (articles 9 et 10);
- instauration de la vérification des pouvoirs des représentants (article 11);
- définition de la procédure de pourvoi des sièges devenus vacants au cours du mandat quinquennal (article 12).

4.2.2 La loi électorale de 1976 a défini les règles suivantes pour le processus électoral à l'Assemblée. Elle n'a permis d'établir que les dispositions de base d'une élection au suffrage universel et non, comme le prévoyait l'article 138, paragraphe 3, une «procédure uniforme dans tous les États membres». Cette loi comportait un certain nombre de règles et de principes communs que l'on pourrait qualifier de «cadre législatif» plutôt que de «procédure uniforme».

4.2.3 La loi électorale de 1976 a été modifiée par la décision du Conseil 2002/772/CE, Euratom, qui introduisait les changements majeurs suivants:

- l'obligation pour les États membres d'organiser l'élection des membres du Parlement européen sur la base d'une représentation proportionnelle, avec un scrutin de liste ou de vote

unique transférable; les États membres pouvaient autoriser le scrutin de liste préférentiel (article 1, paragraphes 1 et 2);

- élection au suffrage libre et secret (article 1, paragraphe 3);
- les États membres pouvaient constituer des circonscriptions pour l'élection au Parlement européen à condition de ne pas porter atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin (article 2);
- les États membres avaient la possibilité de prévoir la fixation d'un seuil minimal n'excédant pas 5 % des suffrages exprimés et de fixer plafond pour les dépenses des candidats relatives à la campagne électorale (articles 2A et 2B);
- l'insertion de nouveaux motifs d'incompatibilité avec le mandat de député au Parlement européen, parmi lesquels la qualité de membre d'un parlement national (article 6, paragraphe 2);
- l'instauration du principe selon lequel la procédure électorale est régie, dans chaque État membre, par les dispositions nationales, à condition que celles-ci ne portent pas atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin (article 7);
- l'interdiction de rendre public le résultat d'un scrutin national avant la fermeture des bureaux de vote dans l'État membre où les électeurs votent les derniers (article 9, paragraphe 2);
- des dispositions plus claires pour pourvoir les sièges devenus vacants au cours du mandat quinquennal (article 12).

4.2.4 Les modifications apportées à la loi électorale de 1976 ont été adoptées sur la base de l'article 190, paragraphe 4, du traité instituant la Communauté européenne (version consolidée, ci-après «traité CE») (ex-article 138 du traité CEE), qui prévoyait que: «Le Parlement européen élabore un projet en vue d'établir les dispositions nécessaires pour permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres. Le Conseil, statuant à l'unanimité, après avis conforme du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent, arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.»

4.2.5 L'article 8B, paragraphe 2, du traité CE indiquait que: «Sans préjudice des dispositions de l'article 138 paragraphe 3 et des dispositions prises pour son application, tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités à arrêter, avant le 31 décembre 1993, par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission après consultation du Parlement européen; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient.»

4.2.6 Le contenu de cette disposition est désormais repris par les articles 20, paragraphe 2, point b et 22, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui réaffirme le droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens migrants aux élections au Parlement européen dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

4.2.7 Conformément à l'article 8B, paragraphe 2, du traité CE, la directive 93/109/CE¹⁰ a été adoptée. Les principales dispositions introduites par cette directive étaient:

- la possibilité pour tous les citoyens de l'Union d'exercer, dans un État membre dont ils ne sont pas les ressortissants, leur droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'État en question ainsi que la possibilité, pour un État membre, de réserver ces deux droits aux électeurs communautaires qui résident sur son territoire pendant une période minimale ne pouvant pas dépasser cinq ans (pour le droit de vote) et dix ans (pour le droit d'éligibilité), lorsque la proportion d'électeurs européens non nationaux dépasse 20 % de l'ensemble des citoyens de l'Union résidant dans l'État membre;
- la mise en place d'une procédure permettant aux électeurs ou candidats non nationaux de manifester leur volonté de voter ou de se présenter comme candidats dans l'État membre de résidence;
- la mise en place d'une procédure pour s'assurer que les électeurs ou candidats non nationaux n'ont pas été déchus du droit de voter ou d'être candidats dans l'État membre d'origine et l'interdiction de voter ou d'être candidat à la fois dans l'État de résidence et dans l'État d'origine.

4.2.8 Il importe cependant de souligner que le champ d'application de la directive 93/109/CE est très limité et ne concerne pas la manière dont sont organisées les élections européennes; pour ces questions, la loi électorale de 1976 demeure la seule base.

4.3 Possibilité de modifier les règles en vigueur

4.3.1 À l'heure actuelle, la modification du cadre juridique de l'élection des députés au Parlement européen est régie par l'article 223, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (ancien article 190, paragraphes 4 et 5, du traité CE) qui prévoit que: «Le Parlement européen élabore un projet en vue d'établir les dispositions nécessaires pour permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres. Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale et après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent, établit les dispositions nécessaires. Ces dispositions entrent en vigueur après leur approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.»

4.3.2 Pour les futures modifications du système électoral européen, la base juridique actuelle est similaire à la précédente, à savoir l'article 137 du traité CEE et l'article 190, paragraphe 4, du traité CE.

4.3.3 Il y a également lieu de préciser qu'il serait possible d'adopter des mesures moins strictes et moins invasives sur la base de l'article 13 de la loi électorale de 1976, qui dispose que «S'il apparaît nécessaire de prendre des mesures d'application du présent acte, le Conseil, statuant à

¹⁰ [JO L 329 du 30.12.1993, p. 34.](#)

l'unanimité sur proposition du Parlement européen et après consultation de la Commission, arrête ces mesures après avoir recherché un accord avec le Parlement européen au sein d'une commission de concertation groupant le Conseil et des représentants du Parlement européen».

4.3.4 Sur la base de l'article 13, des mesures peuvent être prises pour autant qu'elles visent à mettre en œuvre des dispositions ou des principes qui sont déjà contenus dans la loi électorale de 1976. Les mesures d'application doivent être proposées par le Parlement européen après consultation de la Commission et être adoptées à l'unanimité par le Conseil.

4.3.5 Le 11 novembre 2015, le Parlement européen a adopté, dans le cadre de la procédure d'initiative législative, une résolution sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne (2015/2035/INL)¹¹. Cette initiative a repris l'approche qui prévalait dans le cadre précédemment en vigueur; elle ne permet pas d'établir une procédure électorale uniforme et se contente de définir des principes communs. Les parlements nationaux de certains États membres ont présenté des observations alléguant le non-respect du principe de subsidiarité.

4.4 Observations

4.4.1 Un seul acte juridique régissant le système des élections européennes contient des dispositions qui protègent les droits de vote des citoyens de l'UE. Celles-ci s'appliquent aux personnes qui résident dans un État membre autre que leur État d'origine.

4.4.2 Aucun acte juridique ne touche à la réalité du droit de vote, en particulier celui des personnes handicapées.

4.4.3 Étant donné que tout changement du système électoral requiert le soutien de la majorité des députés au Parlement européen et une décision unanime du Conseil, puis doit être approuvé par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, il semble peu probable que ce système fasse l'objet de modifications significatives dans un avenir proche. Il peut néanmoins s'avérer possible d'adopter rapidement des modifications non controversées si elles sont proposées par le Parlement européen, à condition qu'une telle proposition ait une portée limitée. L'adoption de réglementations visant à améliorer la réalité du droit de vote aux élections européennes pour les citoyens de l'UE atteints d'un handicap peut être une initiative susceptible de bénéficier très vite d'un très large soutien.

5. **Obstacles juridiques au droit de vote**

5.1 Exclusion du droit de vote

5.1.1 Afin de protéger les intérêts de certaines personnes souffrant de handicaps mentaux ou de problèmes de santé mentale, diverses formes de tutelle ont été mises en place dans l'UE. Leur caractéristique commune est que le tuteur (également dénommé «mandataire», «protecteur», «curateur», «conseiller») reçoit l'autorité légale pour prendre des décisions concernant soit tous

¹¹ L'élaboration du rapport d'initiative législative P8_TA(2015)0395 a été autorisée le 5 février 2015 par la Conférence des présidents du Parlement européen.

les aspects («tutelle») soit certains aspects («curatelle») de la vie de la personne placée sous tutelle ou au moins le droit d'approuver certaines décisions prises par cette personne (droit de véto). Dans de nombreux systèmes juridiques, de telles mesures juridiques sont liées à la perte de la capacité juridique de la personne concernée et donc à la perte de son droit de vote.

- 5.1.2 Dans les systèmes juridiques de neuf pays, de nombreuses personnes soumises à diverses mesures de protection (du moins celles placées sous tutelle) sont automatiquement exclues de la participation politique et se voient donc refuser le droit de vote. Ces dispositions figurent dans la législation adoptée par le Parlement, parfois directement dans la constitution. C'est le cas en **Allemagne**, en **Bulgarie**, à **Chypre**, en **Estonie**, en **Grèce**, en **Lituanie**, au **Luxembourg**, en **Pologne** et en **Roumanie**.
- 5.1.3 Selon sept législations nationales, mettre une personne sous tutelle n'implique pas automatiquement de lui retirer son droit de vote. D'ordinaire, c'est un tribunal ou un juge qui désigne le tuteur et décide également de la portée des responsabilités qui incombent à ce dernier en fonction d'une évaluation individuelle. Toutefois, dans un des États membres, une telle décision est prise par un conseil médical spécial. Selon cette procédure, le tribunal peut décider de retirer à la personne placée sous tutelle ses droits électoraux. Cette situation peut se produire en **Belgique**, en **France**, en **Hongrie**, à **Malte**, au **Portugal**, en **République tchèque** et en **Slovénie**.¹²
- 5.1.4 Dans 11 États membres (**Autriche**, **Croatie**, **Danemark**¹³, **Espagne**, **Finlande**, **Irlande**, **Italie**, **Lettonie**, **Pays-Bas**, **Slovaquie** et **Suède**)¹⁴, une personne ne saurait être privée de son droit de vote, sous quelque motif que ce soit.
- 5.1.5 Les procédures visant à instaurer une tutelle conduisant automatiquement à la privation du droit de vote ou à priver une personne de son droit de vote sur la base d'une appréciation individuelle varient d'un État membre à l'autre. Dans certains pays ces procédures ne visent que les personnes se trouvant dans une situation médicale très grave, sans aucune possibilité d'entrer en contact avec autrui, alors que dans d'autres, des milliers de personnes doivent passer par un processus compliqué qui comprend parfois même un test général de connaissances avec des questions très détaillées¹⁵.
- 5.1.6 Des données exactes, ou ne serait-ce que des estimations, relatives au nombre de personnes privées de leur droit de vote en raison d'un handicap, ne sont disponibles que pour quelques États membres. Sur leur base, il est toutefois possible d'estimer que les règles nationales empêchent quelque 800 000 citoyens de l'Union de participer aux élections au Parlement européen. Néanmoins, l'ampleur de ce problème se manifeste de manière très inégale d'un pays à l'autre. À titre d'exemple, si au **Portugal** quelque 100 personnes ne peuvent faire usage de

12 Le nombre de personnes privées de leurs droits électoraux est très faible dans la majorité de ces États.

13 Pour plus de détails, voir paragraphe 5.2.2.

14 Ainsi qu'au Royaume-Uni.

15 Dans l'un des États membres, une personne désireuse de conserver son droit de vote a dû répondre, notamment, aux questions suivantes: Quelle est la vitesse de la lumière? Qui était la Grande Catherine?

leur droit de vote, il est des pays où ce chiffre dépasse les 50 000 personnes, pouvant même se situer autour de 300 000.

5.2 Modifications récentes des législations des États membres

5.2.1 Ces dernières années, l'on peut observer une tendance claire à l'œuvre dans les systèmes juridiques des États membres. Au lieu de priver systématiquement de leur droit de vote tous les citoyens placés sous tutelle (qui perdent leur capacité juridique), les systèmes évoluent vers des modalités qui ne prévoient plus d'exclusion des droits électoraux ou un nombre limité de cas d'exclusion, décidés par un tribunal sur la base d'une évaluation individuelle.

5.2.2 Au cours des huit dernières années, les modifications suivantes ont été apportées dans les États membres:

- En **Hongrie**, la nouvelle constitution entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 a remplacé le mécanisme existant de privation automatique des droits électoraux de tous les citoyens déchus de leur capacité juridique par un système qui requiert la décision d'un tribunal dans chaque cas individuel pour priver une personne de ses droits électoraux. L'article XXIII, paragraphe 6, de la constitution ainsi révisée prévoit que: «Toute personne privée de ses droits par la décision d'un tribunal, en raison [...] de son incapacité mentale, ne peut voter.»;
- En **Lettonie**, les modifications apportées le 29 novembre 2012 à l'article 356 du code civil, entrées en vigueur le 1er janvier 2013, posent que: «Aucune personne ne peut être limitée dans ses droits personnels non financiers», ce qui signifie qu'une personne privée de sa capacité juridique ne saurait l'être de son droit de vote;
- En **Croatie**, la réforme juridique appliquée en décembre 2012 en réponse aux critiques formulées par le Médiateur pour les personnes handicapées a supprimé la privation du droit de vote des personnes déchues de leur capacité juridique (article 64 de la loi sur le registre des électeurs);
- En **République tchèque**, selon le nouveau code civil adopté le 3 février 2012 qui est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2014, la notion de déchéance automatique du droit de vote a été abolie et l'article 57, paragraphe 1, prévoit en lieu et place que: «Le tribunal peut limiter la capacité juridique d'une personne, dans la mesure où l'individu est incapable d'exercer ses droits, en raison d'un déséquilibre mental qui est plus que temporaire et il définit le cadre dans lequel l'aptitude de la personne à exercer elle-même ses droits est limitée.»;
- En **Belgique**, la loi adoptée le 17 mars 2013, «réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine», introduit la présomption de capacité. Le texte part du principe que toute personne (y compris celle souffrant de handicaps mentaux) est, pour autant que cela soit possible, habilitée à exercer elle-même ses droits. Tant pour la gestion des biens que pour l'exercice des droits de la personne, le juge de paix doit, lors de l'établissement d'un régime «sur mesure», déterminer pour quels actes la personne protégée est incapable. Le droit de vote peut s'inscrire dans ces actes, aussi la possibilité de priver automatiquement certaines personnes de leur droit de vote a été remplacée par un dispositif plus souple;
- en **Irlande**, la loi sur la prise de décision assistée [«The Assisted Decision-Making (Capacity) Act 2015»] a été adoptée le 30 décembre 2015. Elle prévoit un cadre statutaire

moderne pour soutenir la prise de décision par des adultes qui connaissent des difficultés en matière de capacités. Ce nouveau système crée, en lieu et place d'un modèle de tutelle, un certain nombre de différentes possibilités de soutien (assistance décisionnelle, codécision ou encore représentation de prise de décision). L'une des conséquences de cette approche réside dans l'abolition de la possibilité de priver quelqu'un de son droit de vote;

- au **Danemark**, le parlement a modifié en avril 2016 les règles relatives aux élections des collectivités territoriales et au Parlement européen. Depuis lors, tous les citoyens adultes ont le droit de voter lors de ces élections. Il existe encore des restrictions concernant les élections au Parlement national (le *Folketing*) car la constitution danoise prévoit qu'une personne privée de sa capacité juridique perd automatiquement le droit de voter lors d'une élection législative nationale. Toutefois, à compter du 1^{er} janvier 2019, date à laquelle la modification de loi sur la tutelle légale autorisant une curatelle (en parallèle avec la tutelle qui existait antérieurement) est entrée en vigueur, une personne qui n'est que partiellement privée de sa capacité juridique est autorisée à voter également pour le parlement national;
- en **Slovaquie**, la Cour constitutionnelle a jugé le 22 mars 2017 que la privation juridique du droit de vote en raison d'un handicap intellectuel est contraire à la constitution de la République slovaque. Les dispositions correspondantes du code électoral sont éteintes depuis la fin du mois de novembre 2017, six mois après la publication de l'arrêt de la Cour;
- en **Espagne**, le Congrès des députés a adopté à l'unanimité le 5 décembre 2018 la loi organique 2/2018 modifiant la loi organique 5/1985 sur le régime électoral général en vue de garantir le droit de vote de toutes les personnes handicapées. Cette nouvelle loi a pris effet le jour de sa publication, le 6 décembre, au journal officiel de l'État espagnol (*Boletín Oficial del Estado*). À la suite de la modification apportée par cette loi, aucune personne handicapée ne saurait être privée de son droit de vote; celle qui en avait été privée auparavant recouvra ce droit automatiquement. L'adoption de cette modification résulte de la campagne militante menée quelques années durant par les principales organisations de personnes handicapées en Espagne (CERMI, ONCE, Plena inclusión, FIAPAS);
- en **Allemagne**, le 29 janvier 2019, la Cour constitutionnelle fédérale a estimé que les dispositions du droit électoral régissant la privation du droit de vote pour les personnes placées sous tutelle étaient inconstitutionnelles, mais que l'exclusion du droit de vote peut être justifiée par la constitution si la loi remplit certaines conditions spécifiques. À la suite de cette résolution, l'on s'attend à une modification de la loi électorale, qui garantira le droit de vote au minimum à l'importante catégorie de personnes qui en est actuellement privée;
- en **France**, le 16 février 2019, l'Assemblée nationale a adopté la loi de programmation 2019-2022 et de réforme pour la justice, qui abroge notamment l'article du code électoral donnant au juge des tutelles le droit de retirer le droit de vote aux adultes sous tutelle – en conséquence, tous les citoyens français auront le droit de voter lors des prochaines élections municipales en 2020 au plus tard.

5.3 Observations

- 5.3.1 Il convient d'appréhender le droit de vote aux élections du Parlement européen non seulement à la lumière de la CNUDPH et d'autres actes juridiques des Nations unies, des actes fondamentaux de l'Union européenne et d'autres documents essentiels adoptés par des organisations internationales, mais avant tout en tant que composante importante de la dignité humaine.

5.3.2 Il n'existe aucune raison qui imposerait de lier les dispositions visant à protéger les droits des personnes handicapées, en s'appuyant sur les modèles de l'assistance et de la tutelle, à celles qui ne les autorisent pas à voter, c'est-à-dire à exercer leur droit fondamental de citoyen.

5.3.3 Le Parlement européen et d'autres institutions de l'UE devraient prendre toutes les mesures possibles afin d'accélérer le processus de modification des systèmes juridiques des États membres qui conduit à abolir toutes les restrictions légales touchant le droit de vote des personnes handicapées.

6. Obstacles techniques au droit de vote

6.1 Accès des personnes handicapées à l'information dans la période précédant le jour du scrutin

6.1.1 Dans de nombreux États membres, des mesures sont prises pour fournir aux personnes handicapées des informations sur les élections sous une forme adaptée à leurs besoins. De telles mesures sont souvent issues de pratiques de longue date et ne sont pas explicitement prévues par la législation. Fournir ces informations relève de la responsabilité des pouvoirs publics; les actions entreprises de leur propre initiative, et sur leurs propres deniers, par les équipes de campagne électorale des candidats, les organisations non gouvernementales ou les médias ne sauraient que les compléter et non s'y substituer.

6.1.2 Le droit à une information exacte sur la date des élections, le mode de scrutin ou sur les autres formes possibles de vote que celle consistant à se rendre dans le bureau de vote, est indissociable du droit de participer aux élections. Dans la plupart des États membres de l'UE, les institutions publiques chargées des opérations électorales envoient aux électeurs à leur domicile les informations fondamentales à cet égard, et dans certains pays, leur communiquent des numéros de lignes d'assistance téléphonique et l'adresse internet des dites institutions. Ces informations se présentent sous la forme de prospectus ou de brochures envoyées directement dans les foyers ou d'annonces affichées dans les locaux d'habitation et les lieux publics, ou encore de bulletins spéciaux de vote par appel nominal fournis à chaque électeur, comme cela se pratique par exemple au **Danemark** ou en **Lituanie**. Dans 8 États membres, l'information que fournissent les institutions publiques est toutefois très limitée et n'intervient que par le truchement des médias et de l'internet.

6.1.3 Ce n'est que dans quelques rares pays que l'information communiquée aux citoyens tient compte des besoins des personnes handicapées. Par exemple:

- en **Suède**, le site internet de l'autorité électorale (la *Valmyndighet*) fournit aux électeurs des informations complètes non seulement en suédois et dans 30 autres langues, mais aussi en suédois facile et en langue des signes¹⁶;
- toujours en **Suède**, et aussi en **Allemagne**¹⁷, l'on peut accéder à un portail internet «parlant» sur lequel les personnes malvoyantes, aveugles ou connaissant des difficultés de lecture

16

[Valmyndigheten - Teckenspråk](#).

(telles que par exemple les personnes dyslexiques) peuvent écouter les informations lues à voix haute;

- en **Bulgarie**, la commission électorale centrale a publié sur son site internet un film sur les procédures de vote, destiné aux personnes handicapées. Le film est également disponible en langue des signes;
- en **Slovaquie**, la Bibliothèque pour les aveugles publie des documents sur la manière de voter en utilisant le bulletin de vote et une liste complète des candidats en braille ainsi que sous la forme d'un enregistrement audio;
- en **Allemagne**, les personnes aveugles et partiellement aveugles peuvent commander des spécimens du bulletin de vote auprès de leur organisation, le Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband (l'Association allemande des aveugles et des malvoyants), qui est tenue par la loi de produire et de distribuer ces spécimens et qui bénéficie à cette fin d'un financement public. Ce spécimen est envoyé accompagné d'un disque compact qui fournit le mode d'emploi du spécimen et les informations officielles sur l'élection;
- en **Espagne**¹⁸ et en **Pologne**¹⁹, les vidéos qui présentent les modalités de vote pour les électeurs aveugles sont publiées sur l'internet par les pouvoirs publics et les ONG;
- en **République tchèque**, le ministère de l'intérieur envoie une brochure d'information générale (avec le formulaire adressé à tous les citoyens) au Conseil du gouvernement pour les personnes handicapées, qui les distribue auprès de plusieurs organisations spécifiques de personnes handicapées pour élaborer cette information sous une forme adaptée aux besoins de leurs membres ou de leurs clients;
- en **Belgique**, l'on tourne avant les élections une vidéo de présentation montrant de manière accessible comment se déroule le scrutin électronique dans les bureaux de vote²⁰;
- en **Slovénie**, avant chaque élection, les ministères compétents envoient aux hôpitaux et aux établissements de soins de longue durée une note qui expose la manière dont les personnes qui y résident peuvent exercer leur droit de vote;
- toujours en **Slovénie**, les listes des candidats confirmés sont distribuées auprès de l'ensemble des ménages du pays au plus tard 15 jours avant le jour du scrutin;
- en **Roumanie**, l'Autorité électorale permanente fournit une carte en ligne qui recense tous les bureaux de vote; grâce à cette carte, les électeurs peuvent déterminer la localisation du bureau de vote et le chemin pour s'y rendre à partir de leur position actuelle ou d'une localisation choisie sur la carte;
- en **Finlande**, la brochure d'information en braille est financée par le ministère de la justice, mais produite et distribuée par la Fédération finlandaise des malvoyants (*Näkövammaisten liitto ry*); l'information sur les prochaines élections est publiée en ligne dans plusieurs langues, y compris des brochures rédigées en finnois facile et en suédois facile et sous la

17 [Der Beauftragter - Barrierefreiheit - Wahlen.](#)

18 <https://www.youtube.com/watch?v=ThjZtOyIM3U>.

19 <http://www.wyborybezbarier.org/braille.html>.

20 Par ex.: <https://www.youtube.com/watch?v=8sWrV4S-P4c&feature=youtu.be>.

forme d'une vidéo en deux langues des signes (finnoise²¹ et suédoise de Finlande) ainsi qu'en finnois facile²², en suédois facile et en anglais facile;

- en **Pologne**, des informations sur les possibilités d'assurer le transport des personnes handicapées vers les bureaux de vote sont affichées sur les sites internet des collectivités locales;
- en **Espagne**, le Bureau du recensement électoral propose une page internet spéciale où les électeurs peuvent entrer soit le numéro de leur carte nationale d'identité, soit leur nom et leur date de naissance, afin d'obtenir des informations sur le bureau de vote et la commission électorale auprès desquels ils peuvent effectuer leur vote;
- en **Irlande**, une ligne téléphonique d'urgence gratuite est également disponible le jour de l'élection, avec un numéro d'appel facile à se rappeler (en rapport avec la date du scrutin), qui offre des explications détaillées à destination des personnes handicapées sur les modalités de vote;
- en **Pologne**, toutes les conférences de presse de la Commission électorale nationale consacrées aux élections et diffusées à la télévision et sur l'internet sont disponibles avec une interprétation en langue des signes²³.

6.1.4 Pour les personnes à mobilité réduite (y compris celles qui utilisent un fauteuil roulant), les aveugles ou les malvoyants, il est capital de savoir si le bureau de vote a été adapté à leurs besoins et si les pouvoirs publics peuvent fournir une assistance sur demande. La manière dont le droit à cette information est assuré varie considérablement d'un État membre à l'autre. Dans certains pays, les pouvoirs publics partent du principe que puisqu'il existe une obligation juridique d'accessibilité de l'ensemble des locaux, chaque bureau de vote doit être de fait pleinement adapté aux besoins des personnes en situation de handicap. Dans d'autres, il est obligatoire de voter dans le bureau de vote assigné en fonction du lieu de résidence de l'électeur et il est impossible d'en changer. Dès lors, les pouvoirs publics estiment que de telles informations ne seraient que d'une faible utilité et qu'il n'est donc pas nécessaire de les fournir. Dans la grande majorité des États, toutefois, les pouvoirs publics s'efforcent de transmettre les informations essentielles, le plus souvent par l'intermédiaire des collectivités locales, auxquelles il incombe habituellement de préparer les bureaux de vote situés sur leur territoire, soit par téléphone soit sur une page internet. Souvent, ces informations sont également disponibles sur la page de l'institution centrale chargée de l'organisation des élections ou au moyen de lignes d'assistance téléphonique. Il arrive toutefois que l'obtention de l'information sur l'accessibilité du bureau de vote revête un caractère excessivement formel, du fait par exemple de la nécessité de soumettre une demande écrite.

6.1.5 Dans l'UE, il existe aussi de nombreux exemples positifs:

- en **Lituanie**, une carte électronique où sont recensés les bureaux de vote adaptés aux personnes à mobilité réduite est disponible sur le site internet de la Commission électorale centrale; un dispositif semblable existe aussi en **Pologne**;

21 <https://www.youtube.com/watch?v=8vOHkq7ugUA&index=1&list=PLBOD3s07Ie2xrtsEnxJT5gLZ6U5zBHEI>.

22 <https://www.youtube.com/watch?v=482izpHIOqY>.

23 Voir: <https://www.youtube.com/watch?v=S9tStaM5XSQ>.

- en **Estonie**, il est même possible d'obtenir des informations techniques très détaillées, chaque bureau de vote disposant d'un numéro de téléphone propre;
- en **Allemagne**, la convocation aux élections envoyée à tous les électeurs doit comporter des informations relatives à l'accessibilité ou non du bureau de vote et un numéro de téléphone de service permettant d'obtenir des renseignements sur les bureaux de vote accessibles.

6.1.6 Observations

- a) Les informations relatives à la date des élections, aux principes fondamentaux ou aux possibilités de choix de formes de vote, ainsi qu'à l'adaptation aux besoins des personnes en situation de handicap, doivent être communiquées de manière adéquate aux électeurs sous une forme qui tienne compte des différents types de handicap, en veillant tout particulièrement aux besoins des personnes aveugles, malvoyantes ou sourdes, et de celles présentant une déficience intellectuelle.
- b) Les pouvoirs publics, lorsqu'ils élaborent et communiquent ces informations, doivent coopérer avec les organisations de personnes handicapées afin de s'assurer que cette communication soit le plus efficace possible; de même, ils devraient envisager de financer les activités entreprises par ces organisations.
- c) Souvent, les personnes handicapées ne disposent que d'une faculté limitée de se déplacer par elles-mêmes et dépendent fortement de l'aide de leur entourage. C'est pourquoi il importe grandement de fournir directement des informations sous une forme adaptée aux besoins individuels qui découlent du type de handicap. Les médias publics et l'internet, bien qu'ils constituent un important moyen de communication, ne sauraient constituer l'unique canal pour toucher ces personnes.
- d) Dans l'UE, chaque électeur doit pouvoir facilement savoir quelle est l'accessibilité réelle d'un bureau de vote donné pour les personnes qui n'ont que des possibilités limitées de se déplacer par elles-mêmes.
- e) Il est très important de pouvoir obtenir des informations par téléphone et poser des questions complémentaires. L'on ne peut que s'inquiéter du faible nombre d'États membres qui offrent actuellement cette possibilité qui devrait être universelle.
- f) Les images semblent être l'une des manières les plus efficaces pour fournir une information appropriée aux personnes souffrant de handicaps mentaux. Malheureusement, il n'est recouru que rarement à cet outil dans l'Union européenne.

6.2 Voter au bureau de vote

- 6.2.1 La forme essentielle, et la plus populaire, voire la seule dans certains pays, pour participer aux élections est de voter dans un bureau de vote. Il est donc très important que ces derniers soient pleinement accessibles aux personnes handicapées et que les commissions électorales, qui sont les organes responsables du processus électoral dans les bureaux de vote, soient équipées et autorisées à fournir l'assistance nécessaire en fonction des besoins de ces personnes. D'autres

modalités de nature juridique et organisationnelle permettant à ces électeurs de participer au scrutin (comme par exemple le vote par correspondance, le vote à l'aide d'urnes mobiles, le vote par procuration, le vote anticipé dans des bureaux de vote déterminés) peuvent être considérées comme un complément de l'offre destinée aux personnes handicapées, mais non comme des solutions qui se substituent à leur droit de voter personnellement dans le bureau de vote le jour des élections.

6.2.2 Dans 12 États membres, les personnes handicapées n'ont pas le droit de changer de bureau de vote, même si elles estiment qu'un autre bureau de vote leur conviendrait mieux, en raison de leur handicap, que celui qui leur a été assigné en fonction de leur lieu de résidence. Heureusement, cette possibilité existe dans 15 États membres. En général, la procédure à cet effet est simple. Par exemple:

- en **Hongrie**, toute personne peut indiquer (au moyen du site internet du Bureau national des élections, en se rendant en personne à l'administration communale ou en envoyant une requête par la poste) si elle a besoin d'un bureau de vote accessible, et ce jusqu'à deux jours avant la tenue du scrutin. Il existe une procédure similaire dans quelques autres pays, notamment la **Slovénie** avec un délai de trois jours avant la tenue du scrutin et le **Danemark** avec un délai de huit jours avant la tenue du scrutin;
- en **Italie**, il est possible de procéder ainsi même le jour des élections; en outre, les collectivités locales assurent le transport des personnes à mobilité réduite vers un bureau de vote adapté à leurs besoins; le transport est également assuré en **Bulgarie**;
- en **Croatie** et en **Pologne**, les électeurs ont deux possibilités: soit voter hors de leur domicile pour autant qu'ils respectent la procédure d'enregistrement préalable (sur la liste des électeurs qui votent hors de leur domicile), soit obtenir un certificat les autorisant à voter dans n'importe quel bureau de vote;
- en **Slovaquie**, un électeur peut demander un bulletin de vote en se présentant en personne à la municipalité de son lieu de résidence, même le dernier jour ouvrable avant le jour de la tenue de l'élection (le bulletin lui sera alors remis immédiatement) ou encore par lettre ou par courriel au moins 15 jours ouvrables avant le jour de la tenue des élections (la municipalité lui enverra alors le bulletin dans les trois jours ouvrables à compter de la date de réception de la demande);
- la **Lituanie** a mis en œuvre une procédure très souple, puisqu'elle peut être accomplie le jour des élections dans le bureau de vote choisi par l'électeur; la commission électorale envoie une demande électronique au bureau de vote assigné à l'électeur sur la base de son lieu de résidence et, après avoir reçu une confirmation électronique que l'électeur n'a voté dans aucun autre bureau de vote, la personne est inscrite sur la liste des électeurs du bureau de vote où elle s'est présentée;
- aux **Pays-Bas** également, il est possible de choisir librement son bureau de vote;
- en **Allemagne**, chaque électeur peut demander un bulletin de vote (*Wahlschein*) jusqu'à 18 heures l'avant-dernier jour avant la date du scrutin; munie de ce bulletin, il peut voter dans n'importe quel bureau de vote de sa circonscription ou de sa ville.

- 6.2.3 La question de l'adaptation des bureaux de vote aux besoins des personnes handicapées est abordée de manière très diverse dans le droit des États membres. 11 États de l'UE appliquent le principe général selon lequel tous les bureaux de vote doivent être adaptés. En analysant la situation de plus près, il s'avère toutefois qu'en pratique, cette accessibilité est conçue de manière assez étroite, uniquement en tant qu'absence de barrières architecturales pour les personnes qui utilisent un fauteuil roulant et se rendent au bureau de vote accompagnées d'autres personnes qui peuvent les aider en cas de besoin à manœuvrer ledit fauteuil roulant. En revanche, toute une série d'autres questions sont laissées de côté, comme par exemple les besoins des personnes aveugles, l'organisation adéquate des voies de circulation, la conception et la présentation des communiqués officiels affichés dans les bureaux de vote. Dans six États membres, il n'existe pas de règles relatives à l'adaptation des bureaux de vote aux besoins des personnes handicapées. Une poignée d'États membres ont défini l'accessibilité des bureaux de vote comme un principe général dont il convient de tenir compte lors du choix des lieux dans lesquels seront mis en place lesdits bureaux.
- 6.2.4 Seuls quelques États membres ont le réalisme de reconnaître qu'ils ne sont pas en mesure d'adapter pleinement dans un bref délai l'ensemble des bureaux de vote. Dans le même temps, ils ont reconnu la nécessité de réglementer précisément l'obligation d'assurer l'accessibilité d'une partie des bureaux, en recourant à des indicateurs quantitatifs:
- en **Pologne**, au moins 50 % des bureaux de vote doivent être accessibles;
 - en **Autriche**, chaque municipalité et – à Vienne – chaque arrondissement doit disposer d'au moins un bureau de vote accessible;
 - en **Hongrie** et en **Irlande**, il doit y avoir au moins un bureau de vote accessible dans chaque localité;
 - en **Lituanie**, la commission électorale centrale, le Forum lituanien des personnes handicapées et l'Association lituanienne des municipalités ont signé le 26 novembre 2018 un accord garantissant la pleine accessibilité d'au moins 50 % des bureaux de vote.
- 6.2.5 Les bureaux de vote se situent le plus souvent dans des bâtiments publics (par exemple des écoles, des établissements de soins de santé, des administrations locales) et sont mis gratuitement à disposition pour la tenue des élections. Malheureusement, nombre d'entre eux se trouvent dans des bâtiments anciens qui ne sont pas adaptés aux besoins des personnes handicapées. Une solution intéressante a été trouvée en **Lituanie**²⁴. S'il n'est pas possible d'adapter et d'équiper les bureaux de vote pour répondre aux besoins des personnes handicapées, la solution consiste à louer des locaux adaptés pour y aménager des bureaux de vote, le coût de la location étant couvert par le budget de l'État.
- 6.2.6 Il est fréquent que l'électeur, s'il est handicapé, souhaite se rendre au bureau de vote en compagnie d'une personne de son choix qui l'aidera à effectuer au moins certaines tâches électorales, et notamment à recevoir le bulletin de vote, à indiquer ou inscrire son choix sur le bulletin et à introduire ce dernier dans l'urne. Dans la majorité des États membres, une telle assistance est autorisée et les règles en rapport sont très souples. En règle générale, la

24

Modifications récentes apportées à la loi sur les élections au Parlement européen, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2019

désignation de son assistant par l'électeur est contraignante et ne peut être remise en question par qui que ce soit. Une restriction très fréquente réside dans l'impossibilité pour un membre de la commission électorale d'exercer cette fonction d'assistant, bien qu'en **Suède**, au **Luxembourg**, au **Danemark** et en **Allemagne**, par exemple, l'électeur puisse également désigner comme assistant un membre de cette commission; en **Finlande**, il est possible de désigner un membre de la commission et/ou un «assistant électoral» présent dans chaque bureau, et en **Hongrie** l'électeur peut bénéficier de l'aide soit d'une personne de son choix soit de deux membres de la commission électorale agissant ensemble.

- 6.2.7 De nombreux États n'ont pas introduit de limite d'âge; dès lors, l'assistance peut être également fournie par une personne qui n'a pas encore le droit de voter (par exemple un enfant ou un petit-enfant de l'électeur). C'est le cas par exemple en **France**, en **Belgique**, en **Pologne**, en **Allemagne**, en **Suède**, en **Autriche** et en **Lituanie**. De nombreux États exigent toutefois que l'assistant soit une personne qui dispose du droit de vote (et donc qu'il ait l'âge légal requis), voire du droit de vote dans le bureau de vote concerné. Cette exigence représente une difficulté supplémentaire pour l'électeur et peut parfois le mettre dans l'impossibilité de voter. Plus rarement, il est également exigé que la commission électorale juge si l'assistant désigné par l'électeur handicapé est capable de l'aider ou si l'électeur concerné a réellement besoin de l'aide d'un assistant. Dans l'un des États membres, les électeurs doivent d'abord déclarer sous serment qu'ils sont réellement aveugles et ont besoin d'un assistant. La loi prescrit le texte dudit serment et le jeu de questions détaillées pour l'assistant choisi. L'ensemble de cette procédure doit être accompli au plus tard deux heures avant la fermeture du bureau de vote, faute de quoi le vote avec l'aide d'un assistant peut être refusé. Il y a lieu de considérer ces exigences comme sans fondement, tout comme les règles relatives aux types de handicap autorisant l'aide d'un assistant (parfois uniquement réservée aux personnes aveugles) et le fait d'exiger de l'électeur (dont le handicap est le plus souvent visible) qu'il présente un certificat médical indiquant qu'il n'est pas en mesure de voter par ses propres moyens et qu'il a besoin d'assistance. Cela vaut également pour l'obligation d'enregistrer au préalable l'assistant qui accompagnera la personne handicapée.
- 6.2.8 La règle qui existe dans deux pays, selon laquelle seuls les membres de la commission électorale sont habilités à exercer les tâches d'assistance, apparaît fort douteuse. Elle est contraire au principe du vote secret et peut, particulièrement au sein de petites communautés où tout le monde se connaît, dissuader les citoyens de participer aux élections.
- 6.2.9 Dans la grande majorité des États membres, l'électeur est tenu d'aller dans un espace délimité (par exemple, un isoloir) pour indiquer ou inscrire librement son choix sur le bulletin de vote. Le plus souvent, toutefois, cette règle n'est pas observée de manière restrictive. La même souplesse se manifeste pour ce qui est de l'exigence de n'utiliser l'isoloir que pour une seule personne à la fois, ou tout au plus avec l'assistant.
- 6.2.10 En **Slovaquie**, si le bureau de vote n'est pas accessible aux handicapés, l'on sort le bulletin de vote et l'urne du bureau afin de permettre à la personne concernée de voter. En **Belgique**, l'électeur peut utiliser un isoloir spécialement adapté aux besoins des personnes handicapées et situé dans un lieu accessible, même si ce dernier se trouve hors des locaux du bureau de vote. En **Croatie**, les membres de la commission électorale sortent du bureau de vote, donnent le

bulletin à la personne qui n'est pas en mesure d'accéder à l'intérieur du bâtiment, prennent le bulletin de vote plié qui a été placé dans une enveloppe une fois que l'électeur concerné a fait son choix, le rapportent au bureau de vote, retirent le bulletin de l'enveloppe et le déposent dans l'urne.

- 6.2.11 La question de la disposition des bureaux de vote dans les différents États membres, y compris celle des isoairs, soulève de nombreuses interrogations. Aucun des États membres de l'UE n'applique de modalités globales visant à uniformiser l'équipement et le fonctionnement des bureaux de vote de manière à pouvoir les déclarer comme respectueux de tous les électeurs. Cela étant dit, il existe en **Pologne**, par exemple, des règles très précises établissant les normes auxquelles doivent satisfaire les bureaux de vote pour être accessibles aux personnes handicapées. De même, en **Belgique**, avant chaque élection, des instructions détaillées sont élaborées à l'intention des pouvoirs publics locaux concernant la préparation des bureaux de vote. Ces instructions sont publiées sur l'internet afin d'être largement accessibles aux électeurs. Elles définissent notamment la taille de la police de caractères des annonces, la largeur minimale des couloirs, l'inclinaison des rampes et des voies d'accès, l'aménagement de places de stationnement devant le bureau de vote et les dimensions des urnes²⁵.
- 6.2.12 Une erreur fréquente réside dans l'absence de logique dans l'aménagement de l'espace au sein duquel les électeurs sont amenés à se déplacer et dans le manque de réflexion quant à la succession, dans le bureau de vote, des étapes du scrutin (point d'enregistrement des électeurs, remise des bulletins de vote, isoairs et urnes). La conséquence en est que les électeurs doivent fréquemment se croiser dans des locaux étroits, ce qui est pénible, et pas seulement pour les personnes handicapées.
- 6.2.13 Citons, parmi les difficultés le plus fréquemment rencontrées, les exemples suivants: isoairs trop petits, difficultés pour les personnes en fauteuil roulant de les utiliser (il est par exemple souvent nécessaire de déplacer la chaise pour placer le fauteuil roulant devant la tablette), impossibilité de choisir sa position (assis ou debout) pour remplir le bulletin, tablettes trop petites pour remplir le bulletin (en général, le seul endroit où l'électeur peut déposer un sac, par exemple, est de le poser par terre), urne qui empêche certains électeurs handicapés de glisser eux-mêmes leur bulletin dans la fente prévue à cet effet.
- 6.2.14 Dans la plupart des États, les règles régissant l'acte de glisser le bulletin dans l'urne sont assez souples. Ce geste peut être effectué non seulement par l'électeur mais aussi par une autre personne que ce dernier aura désignée. Ce sont souvent les enfants qui se chargent de cette opération lorsque des familles se rendent au complet au bureau de vote. En **Allemagne**, en **Grèce** ou en **République tchèque**, par exemple, un membre de la commission électorale peut apporter de l'aide même s'il n'est pas un assistant, et au **Portugal**, l'on remet toujours le bulletin à un représentant de la commission électorale qui le glisse dans l'urne. L'on peut en revanche s'interroger sur le principe du «dernier contact», c'est-à-dire de la pratique, existant dans deux États membres, qui impose à l'électeur, y compris lorsqu'il est handicapé, d'être la dernière personne à toucher le bulletin avant de le glisser dans l'urne.

6.2.15 L'accès à l'information dans le bureau de vote est un aspect essentiel de la participation aux élections. Le droit national régit avec précision le champ des informations disponibles dans le bureau de vote et le limite à deux domaines: les informations officielles essentielles sur tous les candidats, ainsi que les instructions relatives aux modalités du vote. À l'intention des personnes handicapées, l'on recourt le plus souvent à des explications orales fournies par les membres de la commission électorale, ce qui permet de dissiper rapidement les doutes et d'adapter les modalités de communication aux besoins de l'électeur concerné. Des difficultés peuvent se présenter lorsque la personne qui requiert des explications est un électeur sourd qui se sert de la langue des signes, car rares sont les États membres où il est possible de recourir aux services d'un interprète en langue des signes en ligne.

6.2.16 Très souvent, dans les bureaux de vote, sont affichés des communiqués officiels émis par l'autorité nationale chargée des opérations électorales. L'on commet fréquemment l'erreur d'afficher ces communiqués à une hauteur incorrecte, d'une manière qui empêche qu'ils soient lus par exemple par des personnes se déplaçant en fauteuil roulant. En **Pologne**, toutefois, les règles stipulent très clairement que tout un chacun doit pouvoir lire ces informations.

6.2.17 Certains pays mettent également en œuvre, à l'intention des personnes atteintes de certains types de handicap, des solutions complémentaires qui sont disponibles dans les bureaux de vote:

- en **Espagne**, des brochures d'information et des brochures faciles à lire sur les élections et l'accessibilité sont disponibles sur le site internet des élections et sont également imprimées puis envoyées à chaque bureau de vote; ces brochures sont élaborées pour chaque élection par le ministère de l'intérieur en coopération avec les principales associations de personnes handicapées;
- en **Lituanie**, les brochures éditées par la Commission électorale centrale contenant des informations écrites sur la manière de voter, sont également éditées en braille et sont disponibles dans les bureaux de vote;
- à **Malte**, la loi prévoit que chaque bureau de vote doit être équipé de lecteurs audio et d'un modèle en braille qui dresse la liste des candidats et des partis qui figurent sur le bulletin de vote;
- au **Portugal** et en **Irlande**, une copie agrandie du bulletin de vote est affichée dans chaque bureau de vote;
- dans certains États membres (par exemple la **Suède**, la **Belgique** et les **Pays-Bas**), les électeurs peuvent utiliser une loupe fournie dans chaque bureau de vote.

6.2.18 Observations

- a) En dépit des règles en vigueur, la grande majorité des bureaux de vote dans l'UE n'est pas adaptée, pour tout ou partie, aux besoins des personnes atteintes de différents types de handicap et il ne sera pas possible de remédier rapidement à cet état de fait. Le meilleur moyen de faire face à cette situation consiste dès lors, pour l'instant, à permettre à l'électeur handicapé de changer de bureau de vote lorsque son bureau lui a été assigné en fonction de son lieu de résidence. La procédure administrative pour ce faire doit être simple et rapide.

- b) Tout électeur handicapé doit pouvoir désigner librement la personne qui l'assistera au cours du scrutin dans le bureau de vote. Les conditions supplémentaires posées dans de nombreux États à l'endroit de tels assistants n'apparaissent pas justifiées.
- c) De nombreux pays ont mis en place des modalités intéressantes et pratiques qui permettent à des électeurs atteints de différents types de handicap d'accéder correctement aux informations dans les bureaux de vote. Les plus importantes, qui sont aussi celles qu'il est possible d'appliquer rapidement, consistent à afficher les communiqués officiels et des spécimens de bulletins de vote dans des dimensions et à une hauteur adéquates qui permettent de les lire aisément; à permettre l'accès des personnes aveugles aux informations en braille; et à offrir la possibilité de recourir en ligne à l'assistance d'un interprète en langue des signes.
- d) Il importe au plus haut point d'élaborer des principes très détaillés (par la voie de normes de droit ou d'instructions à l'intention des pouvoirs publics locaux et des commissions électorales) définissant l'équipement et l'organisation des travaux des commissions électorales. Ces principes doivent préciser entre autres la disposition de voies de circulation sans encombres, les dimensions, l'emplacement et l'équipement des isolements, l'accessibilité de l'urne et aussi la question du stationnement et de l'accès au bureau de vote.

6.3 Le bulletin de vote

- 6.3.1 Les modalités de vote pour les élections au Parlement européen sont très différentes d'un État membre de l'UE à l'autre. Il s'agit souvent là de l'un des facteurs déterminants de la possibilité réelle, pour les personnes handicapées, de voter par leurs propres moyens. Il arrive que la forme sous laquelle se présente le bulletin de vote et les modalités mêmes du vote constituent un obstacle insurmontable; le vote nécessite alors l'aide d'un tiers, auquel l'électeur doit faire part de son choix.
- 6.3.2 Lorsque le système électoral prévoit que l'électeur doit obligatoirement effectuer une première tâche, voire une deuxième (par exemple indiquer un parti politique et, le cas échéant, sa préférence pour un candidat), le système doit offrir des possibilités pratiques afin que l'électeur handicapé puisse exercer l'ensemble de ses droits.
- 6.3.3 L'on peut répartir en trois catégories les opérations que doivent effectuer les électeurs dans les États membres pour voter:
- marquer le bulletin à l'endroit désigné (cocher d'une croix «x», apposer le signe «+» ou «v», noircir une case, entourer un chiffre);
 - choisir un bulletin parmi une série de bulletins sur lesquels figurent les noms des partis politiques;
 - inscrire un chiffre, une dénomination ou un nom sur le bulletin).

6.3.4 En tenant compte de ces différents types d'opérations nécessaires au vote, l'on peut regrouper les États membres comme suit:

- les pays où voter consiste à faire une croix, à apposer le signe «+», à entourer un chiffre ou à remplir une case spécifique à un ou plusieurs endroits du bulletin de vote (en indiquant soit un parti ou un candidat donné, soit des candidats d'une liste partisane): l'**Allemagne**, l'**Autriche**, la **Belgique**, la **Bulgarie**, **Chypre**, la **Croatie**, le **Danemark**, la **Hongrie**, le **Luxembourg**, les **Pays-Bas**, la **Pologne**, le **Portugal**, la **Roumanie** et la **Slovénie**;
- les pays où l'électeur choisit d'abord, parmi tous ceux qu'il a reçus, un bulletin portant le nom d'un parti, et indique ensuite sur le bulletin le ou les candidats de son choix en apposant un signe (par ex.: «x» ou «+») ou en remplissant une case spécifique: la **Grèce**, la **Lettonie**, la **République tchèque** et la **Slovaquie**;
- les pays où voter consiste à apposer un signe près du nom d'un parti politique, et où l'électeur doit, ou peut également indiquer un chiffre ou le nom d'un candidat (ou de plusieurs candidats) donné(s): l'**Italie**, la **Lituanie**;
- les pays où voter consiste à inscrire son choix sur le bulletin de vote (nom du parti, numéro ou nom d'un candidat donné): la **Finlande** et l'**Estonie**;
- les pays où les électeurs n'apposent aucun signe ni n'inscrivent quoi que ce soit sur le bulletin de vote; parmi tous ceux qu'ils reçoivent, ils choisissent le bulletin portant la dénomination du parti de leur choix, qu'ils glissent ensuite dans l'urne: la **France** et l'**Espagne**;
- les pays où des numéros marquant des préférences sont introduits dans des cases à côté des noms des candidats: **Malte** et l'**Irlande**;
- un pays est doté d'un système de scrutin complexe: la **Suède**, où l'on choisit entre trois bulletins de couleurs différentes et où, en fonction du bulletin choisi, l'on peut (mais pas systématiquement) soit cocher une case, soit inscrire le nom d'un parti ou celui d'un candidat.

6.3.5 Pour les électeurs qui reçoivent des bulletins de vote sur lesquels sont imprimés les noms des candidats et les dénominations des partis politiques, la taille des caractères et les dimensions du bulletin de vote revêtent une grande importance. D'ordinaire, c'est l'autorité chargée d'organiser les élections qui décide de la taille des caractères et souvent aussi des dimensions du bulletin de vote. Dans certains pays, toutefois, les dimensions du bulletin sont déterminées par des dispositions de droit. À cet égard, l'on observe de grandes différences entre les États de l'UE, allant du format A4 à des formats qui dépassent parfois la taille A2. Les normes qui prévalent en **Belgique** sont très intéressantes; elles concernent exclusivement la hauteur du bulletin, laquelle, en fonction de la région, peut atteindre 36 ou 72 cm. Dans le même ordre d'idées, **Chypre** a limité la dimension des bulletins à 16 x 70 cm. En **Bulgarie**, si une liste de candidats est longue, l'on prépare un livret spécial.

6.3.6 La forme de vote la plus fréquente, et dans le même temps la plus simple, pour les élections au PE est l'inscription d'une croix ou d'un signe similaire dans une case placée à côté du nom du candidat ou de la dénomination du parti politique. 12 États membres appliquent cette solution; dans deux autres, cette case doit être noircie, et dans deux autres encore, la croix se place à côté du nom ou de la dénomination, sans qu'un endroit précis soit spécialement défini à cet effet.

- 6.3.7 D'autres formes pour marquer un choix consistent à tracer un cercle autour du numéro du rang du candidat (**Slovaquie, Slovénie**) ou d'apposer à côté du nom du candidat un cachet au moyen d'un tampon obtenu auprès de la commission électorale (**Roumanie**). Au **Luxembourg**, tracer un cercle ou placer une croix (ou un signe similaire) en haut du bulletin est tenu pour un soutien à l'ensemble de la liste; en revanche l'électeur a le droit de répartir les six voix qui lui incombent entre les candidats qu'il préfère, sachant qu'un candidat peut obtenir deux voix au maximum (marquées par deux croix apposées à côté de son nom).
- 6.3.8 Dans la plupart des États membres, la législation est très souple quant à la nature des signes apposés sur le bulletin de vote; en **Pologne**, toutefois, les deux branches de la croix doivent se croiser à l'intérieur de la case pour que le vote soit reconnu comme valable. Dans de nombreux pays, l'on reconnaît qu'en l'absence manifeste de doute sur les intentions de l'électeur, il n'est pas nécessaire d'élaborer des dispositions excessivement tatillonnes qui invalideraient un vote en raison par exemple d'un croisement imprécis de lignes ou d'un cercle mal fermé. Au **Portugal**, par exemple, un vote est considéré comme valide dès lors qu'il manifeste sans ambiguïté la volonté de l'électeur, même si le signe apposé par ce dernier n'a pas la forme idéale ou s'il dépasse les limites de la case.
- 6.3.9 La question de la validité d'un vote est liée à la disponibilité des moyens techniques permettant aux personnes handicapées, en particulier aux personnes aveugles ou malvoyantes et aux personnes ayant une capacité manuelle limitée, de voter de manière indépendante et avec la certitude que leurs votes seront dûment comptabilisés et comptés. Dans sept États membres, l'électeur peut obtenir une plaque spéciale à appliquer sur le bulletin de vote, qui permet de déterminer précisément l'endroit où il convient d'apposer le signe voulu²⁶. Toutefois, dans certains États membres, il n'y a pas de signes en braille, ce qui rend extrêmement difficile le vote indépendant des aveugles. Dans les autres États, de telles solutions à l'intention des personnes aveugles, malvoyantes ou connaissant des difficultés à écrire avec précision font défaut, ce qui les contraint à recourir à l'assistance de proches lors du vote.
- 6.3.10 Parmi sept États membres où l'électeur choisit un bulletin portant la dénomination du parti politique ou d'une coalition électorale parmi un jeu de bulletins rassemblant l'ensemble des dénominations des partis (qu'il s'agisse de la seule ou de la première étape de la procédure de vote), seuls deux (**Espagne** et la **Suède**) ont mis en place des dispositifs permettant aux aveugles de trouver par eux-mêmes le bulletin voulu, les bulletins étant placés dans des enveloppes cachetées et imprimées en braille, ce qui permet d'en retirer aisément le bulletin voulu.
- 6.3.11 Dans sept États membres, les électeurs inscrivent sur le bulletin de vote le numéro d'enregistrement, le nom du candidat ou la dénomination du parti pour lesquels ils votent. Cette manière de procéder pose de graves difficultés pour de nombreuses personnes et accroît le risque d'invalidation du vote pour cause d'écriture illisible (souvent due à un handicap), de non prise en compte de la préférence exprimée par l'électeur pour des candidats précis ou de

26

En Irlande également, de telles plaques sont disponibles, mais uniquement à l'occasion d'un référendum et lors des élections présidentielles.

comptabilisation de leurs voix au seul profit de certains partis politiques . Dans l'un des États membres, toute autre marque ou mot, à l'exception du numéro d'enregistrement du candidat, entraîne la nullité du bulletin de vote. Parmi ces États, seule **Malte** fournit une assistance aux personnes malvoyantes, au moyen d'un modèle en braille et d'un équipement audio qui peut être mis à disposition sur demande sans obligation de notification au préalable; si l'électeur concerné se trouve encore dans l'incapacité de voter, les assistants électoraux l'aideront le cas échéant; la zone où se trouve l'isoloir est alors fermée aux autres personnes le temps nécessaire.

6.3.12 Dans certains États membres, le vote ne consiste pas en une seule et simple opération; l'électeur dispose de plusieurs possibilités, qui peuvent être difficiles à comprendre. En **Lituanie**, il est possible de marquer une préférence pour jusqu'à cinq candidats; en **Slovaquie**, il est possible d'en choisir deux au maximum; au **Luxembourg**, l'électeur dispose d'un nombre spécifique de voix qui peuvent être attribuées aux candidats, sachant qu'une même personne peut bénéficier de deux voix; à **Malte**, l'on indique un classement de préférence pour un maximum de cinq candidats; enfin, en **Suède**, l'électeur doit en premier lieu choisir un bulletin parmi trois bulletins de vote et ensuite procéder de différentes manières en fonction du bulletin choisi; de surcroît, dans certaines circonstances, il est possible non seulement de choisir un favori parmi les candidats indiqués sur la liste, mais également d'inscrire le nom d'une personne qui ne figure pas sur ladite liste. Les guides d'information fournis par les autorités de ces pays tentent d'expliquer les effets du recours aux différentes possibilités proposées aux électeurs. En **Suède**, le pays qui a le système le plus compliqué, des affiches illustrées expliquent pas à pas la voie à suivre pour voter.

6.3.13 Observations

- a) Pour les électeurs handicapés, les dispositions techniques du vote sont tout aussi importantes que l'accès à l'information ou l'accès au bureau de vote. La modalité la plus adéquate est d'effectuer son choix en apposant une croix ou un signe similaire dans une case d'une taille adaptée. Pour les personnes aveugles, mal voyantes ou qui éprouvent des difficultés à manipuler avec précision un stylo, les plaques spéciales que l'on applique sur les bulletins de vote avec des instructions en braille et rédigées dans un style aisé à déchiffrer (par exemple les seuls numéros de rang des candidats), constituent une très bonne solution. En revanche, la pratique consistant à tracer un cercle, par exemple autour du numéro de rang d'un candidat, constitue un obstacle non négligeable pour les électeurs qui n'ont qu'une capacité limitée à se servir de leurs mains.
- b) Si l'électeur choisit un bulletin sur lequel est inscrite le nom d'un parti politique parmi le jeu de bulletins qu'il a reçus, l'on s'assurera que les caractères soient d'une taille adéquate sur les bulletins des différents partis; de même, tous les bulletins devront être imprimés en braille ou remis dans des enveloppes portant des inscriptions en braille afin que les personnes aveugles puissent choisir le bulletin idoine.
- c) La pratique consistant à inscrire sur le bulletin le numéro ou le nom du candidat ou la dénomination du parti est fastidieuse et accroît le risque d'invalidation du vote. C'est pourquoi il serait judicieux, quelles que soient les traditions électorales du pays concerné, d'envisager de modifier cette disposition.

- d) Pour les personnes atteintes d'une déficience intellectuelle, il convient d'adapter de manière adéquate l'information relative aux procédures électorales. La meilleure solution est d'élaborer un texte avec des phrases simples ou des instructions dessinées. Ceci importe particulièrement dans les pays ayant une procédure électorale compliquée, qui suppose que l'électeur prenne une série de décisions et agisse en conséquence. Il est nécessaire d'expliquer aux électeurs non seulement les étapes successives de la procédure, mais également leurs conséquences.

6.4 Le vote anticipé, avant la date officielle des élections, dans des bureaux de vote déterminés

6.4.1 Dix États membres offrent, du moins à certaines catégories d'électeurs, la possibilité de voter à l'avance en se présentant en personne dans un bureau de vote déterminé – généralement dans les locaux des collectivités locales. Ces bureaux de vote sont aménagés dans des locaux adaptés aux besoins des personnes à mobilité réduite.

6.4.2 Dans huit de ces pays, tous les citoyens disposent de ce droit; dans les deux autres, certaines catégories de citoyens sont autorisées à voter par anticipation. Le handicap ne donne pas droit en soi au vote anticipé; toutefois, les électeurs hospitalisés ou qui prévoient de l'être le jour de l'élection sont autorisés à voter par anticipation.

6.4.3 Dans la plupart des pays, le vote anticipé n'oblige pas l'électeur à entreprendre des démarches administratives. Dans certains pays, toutefois, l'électeur est tenu de s'enregistrer à l'avance pour bénéficier du vote anticipé. Il suffit de se rendre au bureau de vote pendant les heures d'ouverture. En **Finlande**, le vote anticipé s'effectue, entre autres, dans des bureaux de vote aménagés dans les hôpitaux ou les établissements de soins de longue durée.

6.4.4 Observations

- a) Le vote anticipé peut être un moyen efficace d'aider les personnes handicapées à participer aux élections. Sachant que cette possibilité est ouverte pendant plusieurs jours, il est plus facile pour les collectivités locales d'organiser le transport des personnes vers ces bureaux de vote.
- b) Dans les établissements de soins de longue durée, il est plus aisé d'organiser un tel vote un jour ouvrable, car en général, la présence du personnel est plus importante que le dimanche, journée traditionnelle pour les scrutins dans la plupart des pays.

6.5 Vote par correspondance

6.5.1 Dans certains États membres, les électeurs vivant dans le pays où a lieu l'élection peuvent se procurer à l'avance le bulletin de vote (avant le jour de l'élection) qu'ils devront remplir en personne et qu'un tiers (autre qu'un membre de la commission électorale concernée) pourra ensuite envoyer par la poste ou par un service de courrier à la commission électorale. Aux fins du présent rapport, tous ces types de vote sont dénommés «vote par correspondance».

- 6.5.2 En **Autriche**, au **Luxembourg** et en **Allemagne**, tous les citoyens peuvent voter par correspondance. En **Autriche**, en **Irlande**, en **Pologne**, en **Slovénie** et en **Suède**, cette forme de vote n'est autorisée que pour des catégories bien précises de personnes qui sont dans l'incapacité de se rendre au bureau de vote le jour du scrutin, notamment les personnes handicapées.
- 6.5.3 Il existe au **Danemark** un système mixte, qui reprend des éléments du vote par correspondance. Il est possible de manière générale de voter de manière anticipée, dans un délai allant de trois semaines à deux jours à l'avance, dans des bureaux de vote déterminés. Pour les personnes qui sont dans l'impossibilité de se rendre au bureau de vote, le vote anticipé revêt également la forme du vote par correspondance. Dans des lieux tels que les hôpitaux et les établissements de soin, la direction collecte durant cette période les bulletins de vote dûment cachetés auprès des personnes qui y résident et les transmet à la commission électorale. Des agents électoraux spéciaux se chargent de collecter les bulletins de vote remplis auprès des personnes handicapées dans ces établissements.
- 6.5.4 Dans les États où l'électeur doit déclarer son intention de voter par correspondance pour obtenir un bulletin de vote, il est recouru à des procédures conviviales: il s'agit toujours d'un formulaire soumis à l'office compétent (et pas nécessairement par l'électeur en personne); certains États acceptent également une demande transmise par courriel, un formulaire rempli en ligne, voir sur simple appel téléphonique. Le plus souvent, les bulletins de vote sont envoyés gratuitement au domicile; en **Irlande** et en **Espagne**, ils peuvent être obtenus auprès de certaines administrations. En **Espagne**, les personnes handicapées qui ne peuvent se rendre dans un bureau de poste pour demander de voter par correspondance ou pour obtenir le bulletin de vote peuvent appeler un notaire qui établira gratuitement une procuration de manière à ce que la personne désignée par l'électeur handicapé puisse accomplir les démarches qu'exige le vote par correspondance. En **Allemagne**, les électeurs handicapés peuvent demander aux autorités de les aider à obtenir les documents nécessaires pour voter par la poste.
- 6.5.5 L'envoi des bulletins de vote remplis par l'électeur s'effectue gratuitement (par courrier ou par messagerie). En **Suède**, l'enveloppe contenant le bulletin de vote est réceptionnée par une personne spécialement habilitée (par exemple le facteur) et remise à la commission électorale; le bulletin est placé dans l'enveloppe par l'électeur (ou en cas de besoin par la personne qui l'assiste) en présence de cette personne habilitée ou d'un témoin. En **Pologne**, en **Autriche** et en **Suède**, l'électeur qui a exprimé le souhait de voter par correspondance et qui a reçu un bulletin de vote peut changer d'avis et peut, au lieu de l'envoyer, le déposer en personne dans l'urne le jour des élections dans son bureau de vote.
- 6.5.6 En **Allemagne** et en **Pologne**, les électeurs aveugles peuvent obtenir des plaques spéciales sur les bulletins de vote (les mêmes que celles mises à disposition dans les bureaux de vote), ce qui leur permet de voter entièrement par leurs propres moyens.
- 6.5.7 Observations
- a) Le vote par correspondance facilite grandement la participation des personnes handicapées aux élections.

- b) L'efficacité et la popularité de cette solution dépend toutefois de la simplicité de la procédure et de sa gratuité: la déclaration de l'intention de participer, les modalités de réception du bulletin de vote et son renvoi une fois rempli.
- c) Il convient d'envoyer aux électeurs non seulement le bulletin de vote mais aussi les informations sous une forme adaptée au type de handicap d'un électeur donné, et, en cas de besoin, les plaques pour les personnes aveugles ou malvoyantes.

6.6 Vote à l'aide d'une urne mobile

- 6.6.1 Ce type de vote, dont la portée peut varier, est utilisé dans 17 États membres. Dans 12 d'entre eux, il est possible de voter en utilisant une urne qui est fournie sur le lieu actuel de résidence de l'électeur (par exemple à son domicile, son lit d'hôpital ou un établissement de soins de longue durée) ou, pour prendre un autre exemple, un lieu situé devant le bureau de vote (lorsque entrer dans le bureau de vote constitue un effort trop important pour l'électeur). Du point de vue de l'électeur, cette situation se présente dans cinq autres pays où le bulletin n'est pas introduit dans l'urne (parce que le vote n'est pas physiquement effectué dans l'urne); en revanche, un bulletin de vote sécurisé de manière appropriée est recueilli dans une enveloppe (qui représente l'urne) directement auprès de l'électeur par des membres de la commission électorale.
- 6.6.2 Peuvent bénéficier de cette modalité les personnes empêchées de se rendre au bureau de vote en raison de leur handicap ou de leur état de santé. Dans de nombreux États membres, il suffit de résider le jour du scrutin dans un hôpital ou un établissement de soin de longue durée; en **Lituanie**, il suffit d'être âgé de plus de 70 ans. Dans certains pays, des règles spéciales définissent les exigences de forme; dans d'autres, chaque situation est évaluée de manière très souple en tenant compte également des restrictions temporaires de mobilité (par exemple pour un patient de retour à son domicile après une opération).
- 6.6.3 La procédure de déclaration de l'intention de voter à l'aide d'une urne mobile est très souple dans les États de l'UE; en sus de remplir une demande officielle, l'on autorise souvent le recours à la correspondance électronique ou à des déclarations téléphoniques. Ce n'est que dans un seul État membre que l'on requiert la présentation d'un certificat médical qui atteste de l'impossibilité de se rendre dans le bureau de vote.
- 6.6.4 La solution la plus souple – la présentation de l'urne au lieu de résidence de l'électeur – est d'application dans 12 États membres. En l'occurrence, la limite la plus fréquente réside dans l'exigence que le lieu de résidence de l'électeur se trouve sur le territoire de la commune du bureau de vote où l'électeur en question est inscrit. Dans trois États membres, l'usage d'une urne mobile est réservé exclusivement aux patients hospitalisés et aux personnes résidant dans des établissements de soin, qui sont grabataires et ne peuvent se déplacer par elles-mêmes. Deux autres pays permettent que l'urne soit déplacée à l'intérieur du bureau de vote si des obstacles physiques empêchent l'électeur d'y accéder. Il est même possible de sortir l'urne et les bulletins de vote devant le bureau de vote.

6.6.5 La **Slovaquie**, la **Finlande** et l'**Estonie** permettent également à une personne assumant des soins permanents à un électeur handicapé de voter en même temps dans la même urne. Les conditions pour ce faire consistent à faire une déclaration préalable, l'enregistrement auprès de la même commission électorale et une relation de proximité avec l'électeur.

6.6.6 Environ la moitié des États membres permettent le vote à l'aide d'une urne mobile le jour de l'élection et les autres au cours des journées qui précèdent. De manière générale, l'électeur est informé de la plage horaire au cours de laquelle l'urne sera présentée à son domicile; toutefois, ce n'est que dans quatre États que cette plage est relativement courte et n'excède pas trois heures.

6.6.7 En cas de vote à l'aide d'une urne mobile, les électeurs handicapés peuvent bénéficier des mêmes facilités que dans le bureau de vote - plaque pour personnes aveugles (pour autant qu'elle soit prévue dans le pays concerné) ou assistance d'une autre personne (assistant).

6.6.8 Observations

a) L'urne mobile est un outil très efficace pour permettre aux personnes handicapées de participer aux élections. Nonobstant, compte tenu de son coût, il vaut la peine de combiner cette solution avec le vote par correspondance, sachant que ces deux modalités peuvent se compléter l'une l'autre.

b) Il convient d'envisager à titre de solution provisoire, en attendant que soit améliorée l'accessibilité des bureaux de vote, la possibilité de mettre à la disposition de l'électeur les bulletins et une petite urne supplémentaire devant le bureau de vote et d'y procéder au scrutin.

c) Pour les personnes malades ou les personnes lourdement handicapées, attendre des heures l'arrivée de la commission avec l'urne peut être très pénible – la plage horaire au cours de laquelle l'urne sera présentée doit être brève.

6.7 Vote par procuration

6.7.1 Le vote par procuration concerne uniquement les cas où un électeur habilite une autre personne à voter en son nom lors d'un scrutin dans un bureau de vote. En termes courants, il s'agit d'un transfert du droit de vote. Le mandataire vote au nom de son mandant; lors du scrutin, il n'est pas accompagné par la personne qui lui a donné procuration.

6.7.2 Cette possibilité existe dans quatre États membres – en **France** et aux **Pays-Bas**, tous les électeurs peuvent voter par procuration; en **Pologne**, cette faculté est limitée aux personnes handicapées ou âgées de plus de 75 ans et en **Belgique**, ce droit est accordé à de nombreuses catégories d'électeurs dont les personnes malades et handicapées, sur présentation d'un certificat médical.

6.7.3 Le mandataire désigné doit avoir le droit de voter dans le même bureau de vote que la personne qui lui accorde une procuration. Les exceptions à ce principe appellent des procédures administratives différentes.

6.7.4 En **Pologne** et en **France**, la procuration doit être accordée en présence d'un fonctionnaire local, mais elle peut intervenir aussi au domicile de l'électeur. En **Belgique**, la procuration est accordée sur un formulaire imprimé spécial et aucune confirmation officielle n'est nécessaire.

6.7.5 D'autres restrictions d'application dans tous ces pays confirment le caractère extraordinaire de cette forme de vote. En **Belgique**, un mandataire ne peut détenir qu'une seule procuration, contre deux aux **Pays-Bas** et – en principe – une seule en **France** (une seconde procuration peut être accordée si elle est établie par une personne résidant à l'étranger; en **Pologne**, le maximum est limité à deux procurations, dont l'une au moins doit être établie par un membre de la famille proche.

6.7.6 Observations

a) Le vote par procuration peut être envisagé comme une solution complémentaire; il ne saurait toutefois servir de prétexte pour décourager les efforts déployés en vue de permettre à tous les électeurs de prendre véritablement et directement part aux élections.

b) Il convient d'accorder une attention toute particulière à la manière dont est accordée la procuration (exigence de présenter une signature). Il est nécessaire de permettre aux électeurs handicapés de donner procuration sur leur lieu de résidence.

c) La limitation du nombre de procurations dont peut disposer un mandataire est une bonne solution pour éviter des irrégularités dans le processus électoral.

6.8 Vote électronique

6.8.1 En **Estonie**, tous les citoyens peuvent voter par voie électronique. Cette faculté constitue l'un des éléments d'un système global de communication des citoyens avec les institutions de l'État et de règlement de presque toutes les formalités administratives. L'utilisation de ce système est tellement généralisée qu'il n'est pas nécessaire d'organiser des formations de base dans ce domaine. Pour de nombreux Estoniens handicapés, le vote électronique est la solution la plus conviviale. Ce vote repose sur la communication du numéro d'enregistrement du candidat, tout comme dans les bureaux de vote. Un avantage supplémentaire réside dans le surcroît de confort pour consulter les listes de candidats sur l'écran de l'ordinateur par rapport à l'examen des documents imprimés disponibles dans les bureaux de vote.

6.8.2 L'organisation du scrutin en **Estonie** protège les électeurs des tentatives de leur imposer un choix particulier, ce qui est très important dans le cas des personnes handicapées qui dépendent souvent de leurs aidants. L'on applique le principe de la dernière voix: l'électeur qui vote électroniquement peut changer d'avis et voter à nouveau, sachant que le système tient pour valide la dernière voix exprimée. L'électeur peut encore changer d'avis même lorsqu'il n'est

plus possible de voter électroniquement. Toutefois, il doit alors se rendre en personne au bureau de vote.

6.8.3 Dans certaines régions de **Belgique**, le vote s'effectue dans les bureaux de vote au moyen d'équipements spéciaux dotés d'un écran (qui ressemblent à un distributeur de billets de banque). Toutefois, du point de vue des personnes handicapées, cela ne constitue pas toujours un changement pour le mieux; en effet la hauteur à laquelle est placé l'écran et les gestes de la main liés à l'utilisation de l'équipement peuvent poser problème.

6.8.4 Observations

- a) Le vote électronique peut constituer une forme supplémentaire de vote convenant à une partie des personnes handicapées, pour autant qu'il s'inscrive dans une conception d'ensemble de communication électronique entre le citoyen et les institutions de l'État. Établir un tel système uniquement aux fins des élections n'a guère de sens. Indépendamment des contraintes techniques liées entre autres à la sécurité, des dépenses importantes seraient nécessaires dans le domaine de l'information sur les modalités du scrutin, notamment parce que la communication d'une telle information aux personnes handicapées requiert une approche personnalisée.
- b) Le vote électronique au moyens d'équipements fixes dans les bureaux de vote n'améliore pas sensiblement la possibilité pour les personnes handicapées de participer aux élections. Pour y remédier, il est nécessaire de mettre en place des dispositifs techniques permettant aux personnes souffrant de différents handicaps de les exploiter de manière indépendante; ces installations doivent être placées de manière à garantir aux électeurs une intimité et une confidentialité réelles.

6.9 Vote dans les établissements de soins de longue durée et dans les hôpitaux

Les personnes qui se trouvent dans des établissements de soins de longue durée et dans des hôpitaux sont souvent empêchées d'exercer leurs droits électoraux. Lorsque les électeurs d'un pays donné ont la possibilité, sous réserve de satisfaire à certaines conditions, de voter autrement qu'en se rendant dans un bureau de vote (par exemple à l'aide d'urnes mobiles ou en votant par correspondance), les personnes résidant dans ces établissements peuvent bien entendu en bénéficier également. Certains États ont toutefois mis en place des solutions destinées plus particulièrement à ces personnes, qui favorisent globalement leur participation aux élections. Ces électeurs ne sont dès lors pas tenus d'accomplir des formalités spéciales, au contraire des électeurs qui se trouvent dans le même état de santé mais qui résident dans leur propre logement.

6.9.1 Dans sept États membres, l'on organise pour ces personnes des bureaux de vote «clos». Ces bureaux sont ouverts le jour des élections, en général avec les mêmes horaires que les autres bureaux de vote. En **Pologne**, la commission électorale concernée peut achever ses travaux de manière anticipée, dès lors que tous les électeurs inscrits ont voté. En **Italie**, le directeur de l'hôpital ou de l'établissement de soins fixe les horaires d'ouverture du bureau de vote, qui sont en général sensiblement plus brefs que ceux des bureaux de vote dans le reste du pays.

- 6.9.2 Le critère déterminant pour décider de la mise en place d'un bureau de vote dans un établissement donné est le nombre de personnes qui y résident. La situation est très variable selon les pays: en **Bulgarie**, 10 personnes suffisent, en **Pologne** 15; à **Malte**, le seuil est fixé à 50 personnes pour les résidences pour personnes âgées alors que les noms des grands hôpitaux sont automatiquement mentionnés dans la loi électorale; en **Italie**, ce chiffre est de 200 personnes. En **Allemagne** et en **Croatie**, l'on met sur pied des commissions électorales dans les établissements d'une certaine taille; des commissions électorales mobiles spéciales ou des représentants de commissions ordinaires peuvent se rendre dans les hôpitaux et les établissements de soins de longue durée de moindre taille.
- 6.9.3 D'autres pays prévoient des modalités spéciales de vote réservées aux personnes qui résident dans les hôpitaux et les établissements de soins de longue durée. En **Lituanie**, les personnes qui n'ont pas de trop gros problèmes de mobilité sont conduites dans des bureaux de poste spéciaux où ils votent la veille de la date des élections. Pour les personnes qui ne sont pas en mesure de se rendre dans ces locaux, une commission spéciale se déplace avec les bulletins de vote et veille à ce qu'ils soient remplis soit par la personne elle-même, soit par l'assistant choisi par l'électeur et sous sa supervision. En **Finlande**, le scrutin est organisé selon les mêmes principes que dans les bureaux de vote clos au cours de la période précédant la date des élections (de 11 à 5 jours avant la tenue de celles-ci). L'on procède de manière similaire en **Estonie**. En **Irlande**, les électeurs résidant dans des institutions de soins à long terme peuvent demander, sur présentation d'un certificat médical, à être inscrits sur une liste spéciale. Une fois cette procédure accomplie, ils reçoivent individuellement la visite de scrutateurs qui recueillent leur vote.
- 6.9.4 Dans tous les pays qui organisent des élections dans les hôpitaux et les établissements de soins de longue durée, les personnes alitées qui requièrent des soins permanents ont la possibilité de voter. La plupart le font dans leur chambre ou dans leur salle et glissent leur bulletin dans l'urne mobile apportée par la commission électorale. Dans deux États membres, l'on transporte ces électeurs sur des brancards ou des fauteuils roulants vers un bureau de vote spécialement aménagé. Si un électeur n'est pas en mesure d'indiquer lui-même son choix, il le fait par l'intermédiaire d'une personne qu'il a désignée et sous son contrôle.
- 6.9.5 Entre les personnes résidant dans de telles institutions et le personnel qui y travaille se créent des relations spécifiques en raison du degré souvent élevé de dépendance, ce qui comporte un risque d'influence sur les décisions de vote. C'est pourquoi il convient de ne pas préconiser pour ces établissements des modalités de vote à distance (par exemple le vote par correspondance ou par l'internet), mais de s'attacher à des formes immédiates qui permettent à une commission indépendante de contrôler si un membre du personnel n'essaye pas d'obliger un électeur à voter d'une manière donnée.
- 6.9.6 Dans de nombreux pays, les personnes résidant dans de tels établissements peuvent, en l'absence de bureau de vote, recourir à d'autres modalités de vote le jour des élections ou plus tôt, essentiellement en votant à l'aide d'une urne mobile, par correspondance ou en étant transporté jusqu'au bureau de vote normal. Très souvent, la direction de l'institution prévoit ces différentes modalités. Dans certains pays, elles prennent la forme d'une commission électorale

mobile qui se rend à l'hôpital ou à l'établissement de soins et ne requiert pas des résidents d'avoir déclaré au préalable leur intention de participer aux élections.

6.9.7 Dans près d'un État membre sur trois, les personnes résidant dans des établissements de soins permanents ou dans des hôpitaux pour un traitement de longue durée n'ont aucune possibilité de participer aux élections. Il peut arriver, dans un nombre non négligeable de pays, qu'il soit en théorie possible de voter, mais que l'exercice pratique de ce droit requière de grands efforts et un soutien de la part de la famille. Dans les autres États membres, la plupart de ces personnes ont la possibilité de participer aux élections mais les solutions systématiques qui y sont appliquées ne sont conviviales que pour une partie des électeurs – essentiellement ceux qui résident dans les établissements de grande taille.

6.9.8 Observations

- a) Les changements démographiques et le processus de vieillissement des sociétés sont des facteurs qui conduiront à une augmentation du nombre de personnes résidant dans des établissements de soins et dans les hôpitaux. Les gouvernements des États membres doivent tout particulièrement veiller à garantir à ces personnes que toutes les conditions sont réunies pour leur permettre d'exercer leur droit de vote.
- b) L'expérience montre que la mise en place d'un bureau de vote clos constitue la solution optimale, pour autant que les établissements accueillent plus de 50 à 100 personnes au moins; pour les personnes résidant dans des établissements de taille plus modeste, le vote à l'aide d'une urne mobile fournie par la commission électorale mobile est préférable. Bien évidemment, les personnes alitées doivent toujours avoir la possibilité de voter à l'aide d'une urne mobile.
- c) Étant donné la nature particulière des relations entre les personnes résidant dans ces établissements et le personnel de ces derniers, marquées par un fort degré de dépendance, il convient de réduire au minimum le risque d'influence sur le choix des électeurs. C'est pourquoi il convient de s'attacher avant tout dans ces établissements à des modalités de vote immédiates, qui permettent à une commission indépendante de vérifier si un membre du personnel ne tente pas d'obliger un électeur à voter d'une manière donnée.

6.10 Vote obligatoire

6.10.1 Dans trois États de l'Union, les citoyens ont l'obligation de voter. En **Belgique** et en **Grèce**, le droit ne prévoit aucune exception à cette règle. Au **Luxembourg**, le vote n'est pas obligatoire pour les personnes de plus de 75 ans.

6.10.2 En **Belgique** et au **Luxembourg**, la non-participation aux élections est excusée par courrier auquel sont jointes d'éventuelles pièces justificatives. En **Grèce**, elle prend la forme d'un entretien avec un fonctionnaire. Il n'existe aucune procédure spécifique concernant la situation des personnes handicapées.

6.10.3 Pour les personnes handicapées, il s'agit là d'un facteur de stress supplémentaire: non seulement elles ne peuvent pas voter en raison du manque de solutions adaptées, mais elles doivent ensuite justifier leur absence aux élections. En outre, le risque existe toujours que l'excuse ne soit pas acceptée, ce qui peut entraîner des sanctions.

6.10.4 Bien que le principe soit prévu par des dispositions juridiques, ce n'est qu'en **Grèce** qu'il est appliqué avec souplesse dans les faits, et l'absence ne donne pas lieu à des sanctions. En **Belgique**, la première absence non justifiée aux élections peut entraîner un rappel ou une amende de 40 à 80 EUR. Les absences suivantes non justifiées entraînent des sanctions financières plus importantes (de 80 à 200 EUR); si, sur une période de 15 ans, quatre absences ont été accumulées, l'électeur est rayé des listes électorales pour une période de 10 ans. Au **Luxembourg**, la première absence non justifiée donne lieu à une sanction financière de 100 à 250 EUR, montant qui s'élève pour les suivantes (au cours de cinq années) à 500 voire à 1 000 EUR; la loi prévoit également des sanctions d'ordre pénal, bien qu'il ne soit vraisemblablement pas fait usage de cette disposition dans les faits.

6.10.5 Observations

- a) L'obligation qui pèse sur le citoyen de participer aux élections doit constituer pour les autorités du pays en question une forte incitation à mettre en œuvre des modalités qui permettent à chaque personne handicapée de participer.
- b) Cette règle ne saurait conduire à une situation obligeant la personne handicapée à convaincre les pouvoirs publics qu'elle n'a pas pu participer aux élections parce que les autorités n'ont pas adapté les conditions de participation aux élections à son handicap.

6.11 Droit de vote dans un pays de résidence permanente autre que le pays d'origine

6.11.1 Tous les citoyens de l'Union européenne qui résident dans un État membre autre que leur pays d'origine ont le droit de voter aux élections européennes dans leur pays de résidence. Pour bénéficier de ce droit, ils doivent toutefois être inscrits sur les listes électorales.

6.11.2 Dans une grande majorité des États membres, soit l'inscription sur les listes électorales est automatiquement liée à l'enregistrement dans le registre des résidents ou des contribuables, soit l'électeur potentiel peut déclarer son souhait de voter à l'élection du Parlement européen au moment même (ou par la suite) où il accomplit la procédure d'enregistrement en tant que résident et/ou que contribuable. Dans sept pays, la procédure est plus compliquée. Dans quatre d'entre eux, les citoyens de l'Union qui veulent voter doivent accomplir une procédure distincte d'inscription en remplissant un formulaire d'inscription. Dans trois États membres, il est nécessaire de formuler une requête qui est ensuite examinée par les autorités locales.

6.11.3 Pour les personnes handicapées, l'aspect technique de la procédure d'inscription sur les listes électorales revêt une importance capitale. Dans 12 États membres, la seule possibilité est d'effectuer en personne toutes les formalités auprès de l'administration compétente. Dans les 15 autres, il existe d'autres modalités que l'on peut considérer comme plus conviviales. 14 États membres permettent de formuler sa demande sous forme d'un imprimé et dix d'entre eux sous

forme électronique, au moyen d'un courriel et de pièces jointes ou d'un formulaire à remplir en ligne. Pour ce qui est du courrier électronique, le plus souvent, une signature électronique autorisée est exigée, mais en **Lituanie**, par exemple, il suffit d'envoyer une copie scannée de la demande ainsi que les pièces nécessaires. Dans aucun des États qui permettent de remplir un formulaire en ligne, il n'est toutefois prévu de l'adapter à l'intention des personnes aveugles, et il n'est pas davantage prévu d'aménagements pour les personnes sourdes tels que, par exemple, une information en langue des signes. Dans certains États, des procédures peuvent être adaptées individuellement aux besoins précis des personnes handicapées. À **Malte**, par exemple, un fonctionnaire peut même se rendre au domicile de la personne désireuse de s'inscrire afin de lui permettre de remplir le formulaire, tandis qu'en **Lituanie**, le formulaire d'enregistrement peut être remis ou envoyé par un tiers.

6.11.4 Dans seulement deux États membres, les citoyens d'autres États membres de l'UE inscrits sur les listes électorales sont tenus de se réinscrire avant les élections suivantes, ce qui apparaît comme une charge administrative inutile. Dans les autres États membres, ces personnes demeurent inscrites sur les listes électorales.

6.11.5 Une question très importante est celle des délais dans lesquels il est possible de formuler la demande d'inscription sur les listes électorales. Dans la plupart des États de l'Union, ce délai échoit fort longtemps avant les élections, plus de quatre semaines, voire dans certains pays 60 jours et même 90 jours dans l'un d'eux. Ainsi, l'électeur potentiel doit solliciter son inscription sur les listes avant que ne soient publiées dans les médias les informations sur les règles de participation aux élections, y compris les solutions destinées aux personnes handicapées qui leur permettront d'apprécier si elles seront en mesure de participer par leurs propres moyens aux élections. Dans deux États seulement, le délai expire moins d'une semaine avant la date des élections: en **Lituanie**, où il est possible de s'inscrire sur les listes au plus tard 7 jours avant la tenue des élections, et en **Pologne** (3 jours, voire plus tard encore dans certains cas particuliers).

6.11.6 Observations

- a) L'inscription des électeurs résidant dans un État membre de l'UE autre que leur pays d'origine doit s'effectuer une fois pour toutes; il n'y a pas lieu d'exiger de renouveler la procédure à l'occasion des élections suivantes.
- b) Pour de nombreuses personnes handicapées, effectuer l'inscription en personne auprès de l'administration compétente peut se révéler impossible ou très pénible. Il convient donc d'accepter et de recourir toujours plus à d'autres formes d'inscription, également à des arrangements au cas par cas lorsque la situation le justifie.
- c) Dans de nombreux États membres, les modalités d'inscription ne tiennent pas suffisamment compte des besoins des personnes aveugles et malvoyantes ou des personnes sourdes. Il s'impose de remédier d'urgence à cette situation.
- d) À l'heure actuelle, dans les États membres de l'UE, le délai pour s'inscrire sur les listes électorales est très variable, de 90 jours à 3 jours avant la date des élections. Il est difficile de

justifier de telles disparités. La clôture des listes électorales devrait pas avoir lieu au plus tôt deux semaines avant la tenue des élections.



Comité économique et social européen

Rue Belliard 99
1040 Bruxelles
BELGIQUE

Responsable d'édition: unité "Visites et Publications"
EESC-2019-26-FR

www.eesc.europa.eu



© Union européenne, 2019
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Toute utilisation ou reproduction des photographies / illustrations est soumise à une autorisation préalable à demander directement aux détenteurs de leurs droits d'auteur.



Print
QE-02-19-153-FR-C
ISBN 978-92-830-4416-1
doi:10.2864/983387

Online
QE-02-19-153-FR-N
ISBN 978-92-830-4418-5
doi:10.2864/61983

FR