Le droit de vote du majeur déficient intellectuel : droit affirmé ou droit effectif ?

Jeanne Charlotin Charlotin-Kervazo

▶ **To cite this version:**

Jeanne Charlotin Charlotin-Kervazo. Le droit de vote du majeur déficient intellectuel : droit affirmé ou droit effectif ?. Droit. Université de Bretagne Sud, 2023. Français. NNT : 2023LORIL653 . tel-04362398

HAL Id: tel-04362398

https://theses.hal.science/tel-04362398

Submitted on 22 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DOCTORAT BRETAGNE LOIRE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

Université Bretagne Sud

THESE DE DOCTORAT DE

L'UNIVERSITE BRETAGNE SUD

ECOLE DOCTORALE N° 599
Droit et Science politique
Spécialité : *Droit privé*

Par

Jeanne CHARLOTIN-KERVAZO

Le droit de vote du majeur déficient intellectuel

Droit affirmé ou droit effectif ?

Thèse présentée et soutenue à Vannes, le 3 février 2023
Unité de recherche : Lab-*LEX*
Thèse N° : 653

Rapporteurs avant soutenance :

Romain Rambaud	Professeur à l'Université Grenoble Alpes
Gilles Raoul-Cormeil	Professeur à l'Université de Caen Normandie

Composition du Jury :

Président :	Gilles Raoul-Cormeil	Professeur à l'Université de Caen Normandie
Examinateurs :	Romain Rambaud	Professeur à l'Université Grenoble Alpes
	Ingrid Maria	Professeur à l'Université Grenoble Alpes
	Paul Véron	Maître de conférences à Nantes Université
Dir. de thèse :	Michel Séjean	Professeur à l'Université Paris 13

L'Université de Bretagne Sud n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Thèse de doctorat de

L'UNIVERSITÉ BRETAGNE SUD

ÉCOLE DOCTORALE N° 599

Droit et sciences politiques

Spécialité droit privé et sciences criminelles

Par

Jeanne CHARLOTIN-KERVAZO

LE DROIT DE VOTE DU MAJEUR DÉFICIENT INTELLECTUEL

Droit affirmé ou droit effectif ?

Thèse présentée et soutenue à Vannes le 3 février 2023

Lab-*LEX*

Remerciements

L'heure des remerciements est le signe que la fin de la thèse est proche. Ce temps offre l'opportunité de faire une pause et de regarder en arrière sur le chemin parcouru. Ce chemin, il aurait été compliqué de le faire seule.

M. Séjean, vous avez rendu cette aventure possible, avec écoute, empathie et rigueur. J'ai toujours placé ma confiance en vous, et vous m'avez permis de placer cette confiance également en moi. Je vous remercie du temps passé à m'accompagner, me relire, m'écouter, me conseiller.

Merci à l'Adapei du Morbihan, et à Yann Zénatti, son directeur général. Merci d'avoir accepté de me suivre dans cette aventure, et merci pour votre confiance, votre soutien, et les ressources mises à ma disposition. Les personnes accueillies au sein de l'association sont chanceuses de vous avoir. Je sais que vous vous battez pour une meilleure reconnaissance de leurs droits fondamentaux, et le fait d'être prêts à des expériences hors normes, dans le but de leur permettre toujours plus d'autodétermination, en est la preuve !

Je souhaite également remercier les Professeurs Romain Rambaud, Gilles Raoul-Cormeil et Ingrid Maria, ainsi que Paul Véron, Maître de conférences, pour avoir accepté de participer à cette recherche en siégeant dans le jury. Mes remerciements vont aussi à Mesdames Céline Poulet, Secrétaire générale du Comité interministériel du handicap, et Sophie Rattaire, Coordinatrice interministérielle à l'accessibilité universelle, pour le temps consacré à répondre à mes questions.

Merci également à vous, mes chers collègues doctorants/futurs doctorants/ex-doctorants, compagnons de route qui avez eu la même drôle d'idée que moi de faire une thèse ! Pour ces discussions interminables sur nos sujets de thèse – ou pas –, nos déjeuners sur des coins de meubles à roulettes, votre écoute bienveillante et attentive. Vous avez été essentiels dans ce travail ! Merci aux relecteurs : Alix, Anjela, Salomé. Ce temps que vous avez passé à relire mon travail a été précieux pour moi. Merci également à tous les autres : Alice, Cécile, Chloé, Isa, Manon, Nikolaz, Qwan, et tous les autres. Je ne peux que souhaiter à tous les doctorants de trouver la même ambiance bienveillante et la même simplicité dans une salle de travail !

Mes très chers amis, relecteurs assidus et oreilles attentives, quelle chance de vous avoir ! Votre présence a facilité cette expérience, et m'a permis de trouver une bulle de normalité dans cette aventure atypique. Je suis heureuse de savoir que nous cheminerons encore ensemble une fois qu'elle sera terminée. À celles qui ont pris du temps pour relire mes écrits, Maëlle, Marie G., Marie W., un merci tout spécial ! Ce temps que vous m'avez consacré me touche.

Ma famille adorée, vous qui m'avez toujours accompagnée sans questionner mes choix, toujours présente pour adoucir les épreuves et célébrer les joies, je vous aime et vous remercie ! Vous avez permis de structurer ma vie et mon quotidien, afin que cette thèse, si importante qu'elle soit à mes yeux, laisse la place nécessaire à une vie normale et heureuse. Mon petit Marin, mon amour, petit bonhomme adoré arrivé pendant ma thèse : merci de remplir ma vie de joie et d'étonnement toujours renouvelé ! Ta présence a été précieuse et salvatrice. Guénolé, mon compagnon de route et de vie, merci de ton amour, ton soutien, ta compréhension et ta patience. Cela m'a permis de vivre aussi sereinement que possible ces dernières années. Papa, maman, merci pour vos relectures, vos conseils, votre temps, et ces longues heures passées à m'écouter discourir sur mes questionnements et difficultés ! Lise et Marie, merci pour ces rires, ces questions sans jugement, tous nos moments de sororité en toute simplicité.

Merci à tous les autres, vous qui avez accompagné cette aventure de près ou de loin, dont la rencontre, les échanges, et les relectures ont permis d'enrichir ce travail : Annabelle, Bastien, Catherine, Hélène, Laurent, Nadine, Noëlline, Pascal, Raphaël, les membres de Nous Aussi Auray (Anne, Aurélien, Isabelle, Sabrina, Séverine, Stéphane, Yannick) et tous les autres.

Principales abréviations

AAH : Allocation adulte handicapé

AJDA : Actualité juridique de droit administratif

AJ fam. : Actualité juridique de droit de la famille

AJ pénal : Actualité juridique de droit pénal

al. : *Alinea*

AN : Assemblée nationale

anc. : Ancien

art. : Article

ass. plén. : Assemblée plénière

Bull. AP : Bulletin de la Cour de cassation, assemblée plénière

Bull. civ. : Bulletin de la Cour de cassation, chambres civiles

Bull. crim. : Bulletin de la Cour de cassation, chambre criminelle

c/ : Contre

CA : Cour d'appel

CAA : Cour administrative d'appel

CASF : Code de l'action sociale et des familles

Cass. : Cour de cassation

C. civ : Code civil

CDPH : Comité des droits des personnes handicapées

C. élect. : Code électoral

CGCT : Code général des collectivités territoriales

ch. : Chambre

chron. : Chronique

C. pén. : Code pénal

CPP : Code de procédure pénale

C. pr. civ. : Code de procédure civile

CE : Conseil d'État

CEDH : Cour européenne des droits de l'Homme

CDPH : Convention internationale du droit des personnes handicapées

Civ. 1ère : Première chambre civile de la Cour de cassation

CJA : Code de la justice administrative

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'Homme

Cnrtl : Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales

comm. : Commentaire

concl. : Conclusion

Cons. const. : Conseil constitutionnel

Contra : Solution ou opinion contraire

D. : Recueil Dalloz

Defrénois : Répertoire du notariat Defrénois

dir. : Direction

Dr. adm. : Droit administratif

Dr. fam. : Droit de la famille

Dr. pén. : Droit pénal

éd. : Édition

Enc. coll. loc. : Encyclopédie Dalloz (collectivités locales)

ESSMS : Établissements et services sociaux et médico-sociaux

Gaz. Pal. : Gazette du Palais

Ibid : *Ibidem* (au même endroit)

In : Dans

Infra : Ci-dessous

JCP G : Juris-Classeur Périodique, édition générale

JCP N : Juris-Classeur Périodique, édition notariale

J.O. : Journal officiel

LEFP : L'essentiel du droit de la famille et des personnes

LPA : Les petites affiches

MDPH : Maison départementale des personnes handicapées

n° : Numéro

obs. : Observations

op. cit. : *Opus citatum* (dans l'ouvrage cité)

p. : Page

PCH : Prestation de compensation du handicap

préc. : Précité

QPC : Question prioritaire de constitutionnalité

RDC : Revue des contrats

RDSS : Revue de droit sanitaire et social

Rép. cont. admin. : Encyclopédie Dalloz (contentieux administratif)

Rép. d. civ. : Encyclopédie Dalloz (civil)

Rép. d. pén. et pr. pén. : Encyclopédie Dalloz (pénal et procédure pénale)

Rép. pol. admin. : Encyclopédie Dalloz (police administrative)

Rép. soc. : Encyclopédie Dalloz (droit des sociétés)

Req. : Requête

Rev. Lamy dr. civ. : Revue Lamy Droit civil

RPC : Recours de plein contentieux

RTD civ. : Revue trimestrielle de droit civil

RTD com. : Revue trimestrielle de droit commercial et de droit économique

S. : Recueil Sirey

s. : Suivant

SAAD : Service d'aide et d'accompagnement à domicile

SAMSAH : Service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés

SAVS : Service d'accompagnement à la vie sociale

spéc. : Spécialement

ss : Sous

Supra : Ci-dessus

t. : Tome

T. : Tribunal

T. confl. : Tribunal des conflits

UE : Union européenne

V. : Voir

vol. : Volume

Note au lecteur

Travail en collaboration avec l'Adapei du Morbihan. – Cette thèse a été réalisée en alternance entre le monde universitaire, et l'association Adapei du Morbihan, qui gère des établissements et services accueillant des personnes en situation de handicap, porteuses d'une déficience intellectuelle ou souffrant de troubles psychiatriques. Cette association a permis à l'étude d'être réalisée au plus près de la réalité du quotidien des personnes déficientes intellectuelles, et de comprendre les difficultés qu'elles avaient. L'objectif était de travailler et de parler avec elles, et non de parler à leur place. Ce travail de thèse a donc été ponctué de visites dans les différents établissements de l'Adapei du Morbihan, d'entretiens, en groupes ou en individuel, et de réunions diverses. En début de thèse, cela a permis de délimiter le sujet. En fin de thèse, cela a permis de finaliser la problématique.

Utilisation d'éléments de terrain dans la thèse. – Ce travail est rédigé en deux parties : une première, consacrée à l'affirmation du droit de vote par le législateur, et une seconde, consacrée à l'effectivité de ce droit. La première partie ne fera pas l'objet d'insertion d'entretiens, ou de retranscriptions d'extraits de carnet de thèse, la matière étant essentiellement juridique. La seconde sera ponctuée de ces éléments, fondateurs pour constater la réalité de terrain de l'effectivité du droit de vote chez les personnes déficientes intellectuelles. Ces éléments seront des points de départ de la réflexion et des illustrations, qui seront corroborés par des éléments purement juridiques.

Les entretiens. – 37 entretiens ont été réalisés en fin de thèse. Ils ont tous été réalisés dans des établissements de l'association partenaire. Les personnes étaient soit résidentes en foyer de vie, soit travailleuses ESAT. Au moment des entretiens, toutes les personnes sous tutelle pouvaient voter depuis plus de deux ans. Les entretiens reflètent cela, et les changements opérés dans les établissements. Les questions ont dû être adaptées à la compréhension des personnes interrogées, et les réponses sont parfois juridiquement inexactes, mais elles reflètent ce que perçoivent ces personnes de la réalité de leur droit de vote.

Méthode employée. – La méthode employée a emprunté à la méthode sociologique de l'entretien[1]. Il y a cependant des différences du fait de la nature juridique de l'étude. Il a ainsi

[1] P. MOSCOVICI et F. BUSCHINI, *Les méthodes des sciences humaines*, PUF, 2003.

été fait le choix de ne pas retranscrire intégralement les entretiens réalisés pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la sociologie est un champ différent du droit. La méthode sociologique a inspiré la conduite de ces entretiens semi-directifs[2], mais l'étude étant juridique, la matière récoltée avait une utilité différente, plus illustrative que démonstrative. Par ailleurs, la trame d'entretien a évolué au fil des rencontres, pour mieux adapter les questions aux personnes rencontrées et à leurs spécificités[3]. Enfin, les entretiens ayant été menés avec des personnes déficientes intellectuelles[4], les questions ont dû être reformulées à plusieurs reprises, et parfois les personnes ont été aidées pour la verbalisation de leur pensée. Certains ne répondaient que par oui ou par non, ou encore avec des gestes. La lecture des retranscriptions de ces entretiens aurait donc été fastidieuse, et n'aurait présenté que peu d'intérêt à la lecture. Il était plus pertinent de ponctuer la seconde partie de l'étude d'éléments de récits tirés des carnets d'entretiens, sous la forme d'encadrés avec une citation et une référence au carnet de thèse, ainsi que de tirer des statistiques[5] des réponses apportées aux questions. Les entretiens seront cependant pour la plupart disponibles à l'écoute pour le lecteur qui en ferait la demande. Un document demandant l'autorisation d'enregistrer les entretiens a été proposé à la signature[6], ainsi qu'une autorisation de diffusion des enregistrements[7]. Certaines personnes se sont opposées à cette deuxième demande. Toutes, en revanche, ont accepté que leurs réponses soient prises en compte dans les statistiques élaborées[8].

[2] *Ibid.*, p. 165 à 183.
[3] J. HORVAIS, « Les conditions de définition et de réalisation d'une recherche inclusive qui accepte sa propre vulnérabilité », *Recherches qualitatives*, 2019, p. 40 à 49.
[4] A. TESSARI VEYRE, G. PETITPIERRE et G. GREMAUD, « L'entretien de recherche avec des personnes ayant une déficience intellectuelle », *Revue francophone de recherche en ergothérapie*, 2016, vol. 2, n° 2, pp. 74-81.
[5] Cf. annexe 2.
[6] Cf. annexe 3.
[7] Cf. annexe 3.
[8] Cf. annexe 2.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE – L'AFFIRMATION DU DROIT DE VOTE DE LA PERSONNE PORTEUSE D'UNE DÉFICIENCE INTELLECTUELLE

Titre 1er – Capacité à exprimer un vote

Chapitre 1ER – Droit de vote et capacité civile
Chapitre 2ND – Droit de vote et capacité civique

Titre 2nd – Validité du vote exprimé

Chapitre 1ER – La validité du vote
Chapitre 2ND – La sincérité du scrutin

SECONDE PARTIE – L'EFFECTIVITÉ DU DROIT DE VOTE DE LA PERSONNE PORTEUSE D'UNE DÉFICIENCE INTELLECTUELLE

Titre 1er – Un déficit d'accessibilité du vote

Chapitre 1ER – Les entraves générales à l'accessibilité du vote
Chapitre 2ND – Entrave spéciale à l'accessibilité du vote : le cas des personnes vivant en établissements et services sociaux et médico-sociaux

Titre 2nd – Pour une redéfinition de l'aide au vote

Chapitre 1ER – L'assistance au vote du code électoral
Chapitre 2ND – L'aide au vote comme outil de compensation du handicap

CONCLUSION

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

INDEX

INTRODUCTION

« [Voter], c'est un acte important. On se sent libre, libre de décider. Voter, c'est choisir la personne qui nous représentera et c'est une façon de se sentir citoyen. Voter, c'est aussi l'occasion pour les personnes en situation de handicap de prouver que nous sommes tout à fait capables de nous rendre aux urnes et de choisir notre candidat. »[9]

1. Amélioration de la connaissance du droit de vote par les personnes concernées par la déficience intellectuelle. – Cette étude a été menée en lien direct avec le secteur social et médico-social. Des rencontres avec des personnes porteuses d'une déficience intellectuelle ont ponctué ce travail, depuis les prémisses de la réflexion, jusqu'aux derniers moments de l'écriture[10]. Au cours de ce travail, l'actualité a été marquée par l'ouverture du droit de vote à toutes les personnes protégées[11], venant alimenter le secteur de réflexions intenses sur la place des personnes concernées par la déficience intellectuelle dans le processus démocratique. Les choses ont ainsi grandement évolué, notamment dans l'association partenaire de ce travail. Les personnes connaissent pour beaucoup les élections, savent qu'elles ont le droit de voter[12]. Les professionnels sont informés de ce droit, et sont souvent encourageants à cet égard envers les personnes accompagnées par leurs services. Mais tous sont démunis face à la réalité de l'exercice de ce droit de vote. Ce droit, enfin reconnu, est-il véritablement effectif ?

2. La conquête du droit de vote par les personnes déficientes intellectuelles fait suite à une longue quête de la reconnaissance de leurs droits fondamentaux. Le témoignage retranscrit plus haut aborde plusieurs points importants : la notion d'autonomie[13], la notion de citoyenneté[14], la notion de capacité[15], et notamment de capacité de choix, et enfin la situation de handicap[16] (dans ce cas, la personne est porteuse d'une déficience intellectuelle). Derrière cette phrase,

[9] Témoignage de Baptise Duhen, lors du second tour des élections municipales de 2020 : UNAPEI, « « Voter, c'est être libre, libre de décider » », 29 juin 2020, disponible sur https://www.unapei.org/article/voter-cest-etre-libre-libre-de-decider/ (Consulté le 11 octobre 2020).
[10] Cf. annexes 2 et 3.
[11] Suppression de l'article L. 5 du Code électoral par la Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.
[12] Cf. annexe 2.
[13] Cf. *infra* 52 et s.
[14] Cf. *infra* 116 et s.
[15] Cf. *infra* 114 et s.
[16] Cf. *infra* 9 et s.

transparaît la volonté d'être digne[17], en tant qu'humain, mais aussi en tant que citoyen. C'est pour répondre à cette quête de dignité que le législateur a finalement ouvert en 2019 le droit de vote à toutes les personnes sous tutelle[18]. Toutes les personnes protégées peuvent maintenant s'inscrire sur les listes électorales et se rendre dans les bureaux de vote à l'occasion des opérations de scrutin. Il semble cependant que cette dignité n'apparaisse qu'à travers la reconnaissance du vote à toutes les personnes déficientes intellectuelles, mais que sa présence s'amoindrisse dans les conditions d'exercice de ce vote.

3. Plan de l'introduction. – Le droit de vote du majeur déficient intellectuel semble au premier abord ne pas donner lieu à des questions. Dans le langage courant, cette expression est en effet facile à comprendre. Sa prise en compte par le droit n'est cependant pas si limpide. Elle mérite donc plus d'attention dans le langage technique et juridique. Il est alors essentiel de s'interroger sur ce que signifient le droit de vote et la déficience intellectuelle (**I**). Définir précisément ces notions permettra de comprendre la nature de leur relation avec le principe de dignité. Cet éclairage de la dignité offrira un questionnement sur la réalité de l'exercice du vote des personnes déficientes intellectuelles (**II**).

I. Le droit de vote du majeur déficient intellectuel

4. La majorité. – Le majeur est la personne « *qui a atteint l'âge de la majorité légale* »[19], c'est-à-dire 18 ans[20]. Si, dans les faits, l'autonomie ne s'acquiert pas au jour anniversaire des 18 ans[21], cette date provoque en droit un effet de seuil. L'atteinte de l'âge de la majorité marque la fin de l'incapacité légale du mineur, et fait débuter la présomption légale de capacité de l'article 414 du Code civil. Le nom « majeur » est régulièrement utilisé en droit civil, notamment pour désigner les « majeurs protégés », et plus récemment dans la doctrine à propos des « majeurs vulnérables »[22]. Même sous protection juridique, une personne est donc majeure en droit. Il est

[17] Sur la dignité, cf. *infra* 44 et s.
[18] DEBATS PARLEMENTAIRES, séance du 7 novembre 2018.
[19] CNRTL, Dictionnaire en ligne, entrée °Majeur.
[20] C. civ., art. 414 : « *La majorité est fixée à dix-huit ans accomplis ; à cet âge chacun est capable d'exercer les droits dont il a la jouissance* ».
[21] D. GUERIN, « Entre protection et autonomie », *AJ Famille*, 2020, p. 274.
[22] V. par ex. le titre du manuel N. PETERKA, A. CARON-DEGLISE et F. ARBELLOT, *Protection de la personne vulnérable 2021-2022. Protection judiciaire et juridique des mineurs et des majeurs*, 5e éd., Dalloz, 2020. V. aussi 102E CONGRES DES NOTAIRES DE FRANCE, *Les personnes vulnérables*, 2006.

donc pertinent de ne s'intéresser qu'aux personnes majeures, étant donné que le droit de vote s'acquiert à la majorité. L'article L. 2 du Code électoral dispose en effet que « *sont électeurs les Françaises et Français âgés de dix-huit ans accomplis* ». Il n'y aura donc pas lieu d'intégrer les mineurs émancipés dans nos développements étant donné que la lettre de la loi exige expressément d'avoir atteint 18 ans pour être électeur. Les mineurs, y compris émancipés, pourront apparaître dans les développements, à titre de comparaison.

5. Plan. – L'expression « droit de vote du majeur déficient intellectuel » peut se découper en deux parties : la déficience intellectuelle, et le droit de vote. La déficience intellectuelle (**A**) n'est pas prise directement en compte par le droit. Ce sera donc l'occasion de justifier le choix de cette expression au détriment d'une autre. Le droit de vote tel qu'entendu dans cette étude (**B**) nécessitera d'être précisé et délimité, tant au regard du domaine concerné, qu'au regard de son appartenance à la catégorie des droits fondamentaux.

A. La déficience intellectuelle

6. Difficulté de la définition. – La définition n'est jamais un exercice facile[23]. Le champ de la déficience intellectuelle n'échappe pas à la règle. En effet, les termes de ce domaine et leur signification évoluent régulièrement[24]. Les mots débile et inadapté[25] ont été employés de façon tout à fait courante[26]. Les termes aujourd'hui privilégiés sont « personne en situation de handicap »[27], ou encore déficience[28]. Il est tout à fait probable que ce vocable sera un jour à son tour dépassé. D'autre part, les termes utilisés résultent souvent d'abus de langage, même dans le domaine médical[29]. D'un point de vue international, les mots utilisés ont parfois des définitions opposées, ou des termes différents recouvrent la même réalité[30].

[23] G. CORNU, « Les définitions dans la loi », in *Mélanges Vincent*, Dalloz, 1981, p. 77 à 92.
[24] C. LECOMPTE, « De la lente reconnaissance du handicap », in O. GUEZOU et S. MANSON (dir.), *Droit public et handicap*, Dalloz, 2009, p. 15 à 23.
[25] C. HAMONET, *Les personnes en situation de handicap*, PUF, 2016, p. 7 ; I. VILLE, E. FILLION et J.-F. RAVAUD, *Introduction à la sociologie du handicap : histoire, politiques et expérience*, De Boeck, 2016.
[26] M. FOUCAULT, *Histoire de la folie à l'âge classique*, Gallimard, 1972, p. 169 s.
[27] S. MILANO, « Conception et définitions du handicap », *RDSS*, 2015, p. 483 : paragraphe « L'expression française "personnes en situation de handicap" ».
[28] *Ibid.*
[29] E. CAMBOIS, J.-M. ROBINE, « Concepts et mesure de l'incapacité : définitions et application d'un modèle à la population française », *Retraite et société*, 2003, n° 2, pp. 59-91, p. 64.
[30] S. MILANO, « Conception et définitions du handicap », *op. cit.,* paragraphe « Les définitions des législations européennes ».

Définir la déficience intellectuelle n'est pas tâche aisée car cette entreprise impose de se référer à la médecine, domaine qu'un juriste ne maîtrise pas. Se référer à des documents d'organismes comme l'OMS pourrait être une solution, mais ces documents évoluent régulièrement, et les notions qui y sont définies évoluent de concert. La CIH (Classification internationale du handicap) définissait ainsi clairement la déficience, avant de devenir la CIF (classification internationale du fonctionnement)[31]. Ces instruments s'appuient sur la médecine, qui elle-même évolue très vite, fait de nouvelles découvertes, et corrige sa vision de la déficience intellectuelle.

7. Définition médicale. – Le dictionnaire définit la déficience comme une *« insuffisance organique ou psychologique* », qui peut être l' *« insuffisance ou absence de fonctionnement d'un organe* » ou l' *« insuffisance d'une fonction physique ou intellectuelle* »[32]. Il s'agit de « *toute perte de substance ou altération d'une fonction ou d'une structure psychologique, physiologique ou anatomique* »[33]. La déficience concerne donc uniquement la personne porteuse de la déficience. C'est une fonction ou un organe qui présente une déficience. La déficience intellectuelle est alors une déficience de la fonction intellectuelle. Les causes de cette déficience peuvent être diverses : cause congénitale, maladie acquise au cours de la vie[34]. Cette déficience aura des conséquences sur la vie de la personne qui la porte : difficulté de compréhension, difficulté d'apprentissage, difficultés en cas de situation nouvelle[35]. L'American Association on Mental Retardation (AAMR) a donné en 2003 une définition de la déficience intellectuelle basée sur un modèle fonctionnel : « *La personne présentant une déficience intellectuelle se caractérise par des limitations significatives du fonctionnement intellectuel et du comportement adaptatif. Cette incapacité se manifeste dans les habiletés conceptuelles, sociales et pratiques et survient avant l'âge de 18 ans* »[36]. La déficience intellectuelle est à différencier de la maladie mentale : « *la déficience intellectuelle est un état, et non une maladie. […] Les malades mentaux peuvent souffrir de perturbations affectives,*

[31] I. VILLE, E. FILLION et J.-F. RAVAUD, *Introduction à la sociologie du handicap*, *op. cit.*, p. 19.
[32] CNRTL, Dictionnaire en ligne, entrée °Déficience.
[33] C. RICHARD, *Déficiences intellectuelles. De la compréhension à la remédiation*, De Boeck, 2018, p. 1.
[34] « *L'étiologie des déficiences mentales est surtout génétique (les aberrations chronologiques) ou biologique (agressions prénatales, périnatales ou post-natales) ; pour d'autres, essentiellement psychologiques (blocages mentaux provoqués par l'hospitalisme, la perturbation des premiers liens entre la mère et l'enfant…) ou encore écologique (milieu socioculturel fruste, carence de stimulations intellectuelles, mauvaises conditions de vie, d'alimentation, de sommeil…).* », G. ZRIBI et D. POUPEE-FONTAINE, *Le dictionnaire du handicap*, 8e éd., Presses de l'EHESP, 2015, pp. 179 et 180.
[35] J.-C. JUHEL, *La personne ayant une déficience intellectuelle. Découvrir, comprendre, intervenir*, PUL, 2012, pp. 62-65, et 68-69.
[36] AMERICAN ASSOCIATION ON MENTAL RETARDATION, *Retard mental. Définitions, classification et systèmes de soutien*, 10e éd., Behaviora, 2003.

mais cette situation n'est aucunement reliée à leur intelligence. […] La différence avec la déficience intellectuelle, c'est qu'elle ne manque pas d'intelligence, mais qu'elle ne peut pas s'en servir pour l'occasion »[37]. Le terme déficience intellectuelle regroupe les personnes dont le quotient intellectuel (QI)[38] est inférieur à 70 et qui ont des capacités réduites à appliquer de nouvelles compétences[39].

8. Plan. – La déficience est une notion médicale, psychologique[40], mais pas juridique. Comment le droit traite-t-il cette notion ? Le droit français ne connaît pas directement la déficience intellectuelle. Elle est prise en compte dans la définition du handicap par divers textes de droit interne et international[41] (**1**). Indirectement, elle est parfois englobée dans la protection des majeurs (**2**), via l'altération des facultés mentales, ou de façon ponctuelle dans le cas d'annulation d'actes pour insanité d'esprit. Est-il pertinent d'imaginer une prise en compte directe de la déficience intellectuelle par le droit (**3**) ?

1. Déficience intellectuelle et handicap

9. Droit interne. – Le droit positif interne fait référence au handicap[42] – et le définit – avec la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, qui a modifié l'article L. 114 du Code de l'action sociale et des familles. Selon ce texte, « *Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant* ».Cette définition fait suite à un cheminement des instances internationales, qu'il s'agit d'étudier.

---

[37] J.-C. JUHEL, *La personne ayant une déficience intellectuelle. Découvrir, comprendre, intervenir*, PUL, 2012, p. 46.
[38] Sur le lien entre intelligence et quotient intellectuel : C. RICHARD, *Déficiences intellectuelles. De la compréhension à la remédiation*, *op. cit.*, p. 66 à 70.
[39] *Ibid.*, p. 2.
[40] V. ainsi le diagnostic de la déficience intellectuelle : J.-C. JUHEL, *La personne ayant une déficience intellectuelle. Découvrir, comprendre, intervenir*, *op. cit.*, pp. 62-65, et 65-69 ; V. DES PORTES, M.-O. LIVET, L. VALLEE, GROUPE DE TRAVAIL DE LA SOCIETE FRANÇAISE DE NEUROPEDIATRIE (SFNP) SUR LES RETARDS MENTAUX, « Démarche diagnostique devant une déficience mentale de l'enfant en 2002 », *Archives de pédiatrie*, juillet 2002, vol. 9, n° 7, pp. 709-725.
[41] M. GUIGUE, *La personne handicapée. Contribution à l'étude de l'utilité de son statut (Thèse)*, Montpellier 1, 2011.
[42] Pour une analyse de la façon dont le droit connaît le handicap, v. not. C. LECOMPTE, « La notion juridique de personne handicapée », in O. GUEZOU et S. MANSON (dir.), *Droit public et handicap*, Dalloz, 2009.

10. L'OMS avec la CIH. – L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) a travaillé sur ces notions. La Classification internationale des handicaps (CIH)[43], publiée par l'OMS en 1980, inspirée des travaux de Philip Wood[44], un médecin épidémiologiste britannique, a dégagé une trilogie de termes qui semblait englober les différentes étapes de la situation de handicap : déficience, incapacité, handicap. La CIH distingue ces trois termes, même si sa traduction française substitue l'expression « désavantage social » au terme « handicap ». Les traducteurs expliquent qu'ils ont fait ce choix en raison de la confusion que peut entraîner ce terme : beaucoup utilisent le terme de « handicap » pour désigner l'ensemble déficience/incapacité/handicap[45]. La CIH considère que « dans le domaine de la santé, la déficience correspond à toute perte de substance ou altération d'une structure ou fonction psychologique, physiologique ou anatomique »[46].

11. Limites de la CIH. – La France a accueilli plutôt favorablement la CIH, fonctionnant déjà avec une logique semblable, dont le point de départ est le diagnostic d'une maladie[47]. Elle s'y est notamment appuyée pour créer le guide-barème des déficiences de 1993[48], dans le but de déterminer les taux d'invalidité, et d'en déduire l'éligibilité aux aides sociales. Mais si la CIH a trouvé un écho en France, des critiques[49] ont été émises. En effet, suivant sa distinction, le point de départ du handicap est intrinsèque à la personne : ce serait parce qu'il y a une déficience des fonctions sensorielles, cognitives, ou motrices qu'un handicap en résulterait. L'assemblée générale des Nations Unies allait également dans ce sens avec l'article 1er de sa Déclaration des droits des personnes handicapées de 1975[50] : « Le terme « handicapé » désigne toute personne dans l'incapacité d'assurer par elle-même tout ou partie des nécessités d'une vie individuelle ou sociale normale, du fait d'une déficience, congénitale ou non, de ses capacités physiques ou mentales ». La source du handicap était ici clairement intrinsèque à la « personne

[43] OMS, International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps, 1980. Publié en France sous OMS, Classification internationale des handicaps : déficiences, incapacités et désavantages, 1988.
[44] P.H.N. WOOD, E.N. BADLEY, « An Epidemiological Appraisal of Disablement », in A. E. BENNETT (dir.), *Recent Advances in Community Medicine*, 1978.
[45] OMS, Classification internationale des handicaps : déficiences, incapacités et désavantages, *op. cit.*, p. 1.
[46] *Ibid.,* p. 23.
[47] C. BARRAL, « La Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé : un nouveau regard pour les praticiens », *Contraste*, novembre 2012, n° 27, pp. 231-246, spéc. p. 235.
[48] Décret n° 93-1216 du 4 novembre 1993 relatif au guide-barème applicable pour l'attribution de diverses prestations aux personnes handicapées et modifiant le code de la famille et de l'aide sociale, le code de la sécurité sociale (deuxième partie : Décrets en Conseil d'État) et le décret n° 77-1549 du 31 décembre 1977.
[49] C. BARRAL, « La Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé », *op. cit.*
[50] ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, Déclaration des droits des personnes handicapées, 9 décembre 1975.

handicapée ». Ces critiques ont été prises en compte par l'OMS, et cela a conduit à la révision de la CIH.

12. L'OMS avec la CIF. – Cette révision a abouti à la Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé (CIF)[51], ratifiée en mai 2001 par l'Assemblée mondiale de la santé. Le raisonnement est inverse de celui de la CIH : il ne s'agit pas de classifier les handicaps, mais de classifier les composantes de la santé. La classification ne s'adresse donc pas seulement aux personnes en situation de handicap, mais peut trouver à s'appliquer à tout un chacun[52]. La CIF ambitionne de concilier deux modèles conceptuels antagonistes du handicap : le modèle médical[53] et le modèle social[54]. La CIF emploie le terme « handicap » comme un terme global englobant les déficiences, les limitations d'activités (incapacités) et les restrictions à la participation sociale d'un individu[55]. La situation de handicap provient donc de l'interaction entre les déficiences d'un individu et des facteurs personnels et environnementaux. Soulignons cependant que si l'OMS a une autorité morale, très peu de ses productions ont une force juridique en droit interne, et la CIF n'est pas de celles-là[56].

13. L'ONU avec la CDPH. – C'est dans ce contexte que l'ONU a commencé à travailler sur la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH). Adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 13 décembre 2006, et entrée en vigueur le 3 mai 2008, elle a été ratifiée par la France en 2010. Il est à noter qu'elle a également été signée en

---

[51] OMS, Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé, 2001.
[52] La CIF explique sa démarche en introduction p. 3 et 4.
[53] OMS, Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé, *op. cit.*, p.21 : « *le handicap est perçu comme un problème de la personne, conséquence directe d'une maladie, d'un traumatisme ou d'un autre problème de santé, qui nécessite des soins médicaux fournis sous forme de traitement individuel par des professionnels. Le traitement du handicap vise la guérison ou l'adaptation de l'individu, ou le changement de son comportement. Les soins médicaux sont perçus comme étant la principale question et, au niveau politique, la principale réponse est de modifier ou de réformer les politiques de santé* ».
[54] *Ibid.*, p.21 : *« le handicap est perçu comme étant principalement un problème créé par la société et une question d'intégration complète des individus dans la société. Le handicap n'est pas un attribut de la personne, mais plutôt un ensemble complexe de situations, dont bon nombre sont créées par l'environnement social. Ainsi, la solution au problème exige-t-elle que des mesures soient prises en termes d'action sociale, et c'est la responsabilité collective de la société dans son ensemble que d'apporter les changements environnementaux nécessaires pour permettre aux personnes handicapées de participer pleinement à tous les aspects de la vie sociale. La question est donc de l'ordre des d'attitudes ou de l'idéologie ; elle nécessite un changement social, ce qui, au niveau politique, se traduit en termes de droits de la personne humaine. Selon ce modèle, le handicap est une question politique* ».
[55] *Ibid.*, p.3.
[56] P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Droit international public*, 15e éd., Dalloz, 2020, no 181.

2007[57] et ratifiée en 2010[58] par l'Union européenne[59]. Dans son préambule, la Convention du droit des personnes handicapées de l'ONU a inséré un e), selon lequel « *la notion de handicap évolue et que le handicap résulte de l'interaction entre des personnes présentant des incapacités et les barrières comportementales et environnementales qui font obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres* ». Dans son article premier, elle précise que « *Par personnes handicapées on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres* ». La commission européenne reprend exactement cette définition dans sa stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées[60].

14. Union européenne : pas de consensus[61]. – Il n'y a pas d'unité sur le point de la définition du handicap dans les États membres[62]. En effet, cette question est demeurée du ressort des États membres. Toutefois, la définition proposée par la CDPH de 2006 constitue désormais la référence commune[63]. L'Union européenne doit ainsi veiller à ce que les définitions du handicap en vigueur dans les États membres soient conformes à la CDPH[64].

15. En matière sociale, la CJUE a cependant élaboré une définition du handicap. La directive 2000/78 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ne posant aucune définition du handicap, la CJUE a rendu plusieurs arrêts dans le domaine social, relatifs au handicap. Dans son arrêt Chacón Navas de 2006[65], la Cour de justice a considéré qu'il y avait lieu de distinguer les notions de maladie et de handicap, au sens de la directive 2000/78 portant création d'un cadre général en faveur de

[57] COMMISSION EUROPEENNE, Communiqué de presse n° IP/07/446 du 30 mars 2007.
[58] COMMISSION EUROPEENNE, Communiqué de presse n° IP/11/4 du 5 janvier 2011.
[59] Fait assez remarquable pour être signalé, c'est le premier traité en matière de droits de l'homme auquel l'Union européenne est partie.
[60] COMMISSION EUROPEENNE, « Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées : un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves ».
[61] D. BLANC, « L'Union européenne face au handicap. Les tâtonnements d'une politique publique volontariste », in O. GUEZOU et S. MANSON (dir.), *Droit public et handicap*, Dalloz, 2009, p. 91 à 111.
[62] SERVICE DE RECHERCHE DU PARLEMENT EUROPEEN, *Politique européenne en faveur des personnes handicapées. De la définition du handicap à la mise en œuvre d'une stratégie*, juin 2017, p. 7.
[63] Position réaffirmée par la Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées : un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves.
[64] Tous les pays de l'Union européenne ont signé la convention mais cette définition ne s'impose qu'aux pays européens qui l'ont ratifiée.
[65] CJUE, 11 juillet 2006, *Chacón Navas,* C-13/05.

l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, en définissant le handicap comme étant une entrave à la participation d'une personne à la vie professionnelle pendant une longue durée. En 2010, l'UE a ratifié la CDPH[66], et la CJUE doit depuis interpréter la notion de handicap à la lumière de la définition du handicap de la CDPH[67]. La Cour de justice a donc apporté des précisions à la définition de la notion de handicap[68], intégrant l'importance des barrières extérieures à la personne dans la création de la situation de handicap.

16. Conseil de l'Europe : objectif de mise en œuvre de la CDPH[69]. – Le Conseil de l'Europe, dans sa stratégie 2017-2023, affirme viser à « *guider et soutenir le travail et les activités réalisées par le Conseil de l'Europe, ses États membres et d'autres parties prenantes, tant au niveau national et local, visant à mettre en œuvre la CDPH* »[70]. La stratégie a pour cela défini 5 domaines prioritaires[71], précisant que « *l'interprétation et la mise en œuvre de ces domaines prioritaires seront effectuées en conformité avec la CDPH* », ainsi que la CEDH, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, et la Charte sociale européenne. Cela révèle l'inspiration onusienne des travaux du Conseil de l'Europe.

17. En France : une définition en léger désaccord avec la CDPH. – Le droit français s'est en partie saisi de cette vision onusienne des choses. Le législateur a défini le handicap avec la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, en insérant l'article L. 114 dans le Code de l'action sociale et des familles. Selon ce dernier, « *constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant* ». Les deux définitions, celle de la France, et

[66] Décision n° 2010/45/CE du Conseil, 26 novembre 2009, JO 2010, L23, p. 32.
[67] M. PEYRONNET, « CJUE : Définition du "handicap" », *Dalloz actualité*, 26 avril 2013.
[68] « *La notion de «handicap» visée par la directive 2000/78/CE du Conseil, du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, doit être interprétée en ce sens qu'elle inclut un état pathologique causé par une maladie médicalement constatée comme curable ou incurable dès lors que cette maladie entraîne une limitation, résultant notamment d'atteintes physiques, mentales ou psychiques, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à la pleine et effective participation de la personne concernée à la vie professionnelle sur la base de l'égalité avec les autres travailleurs, et que cette limitation est de longue durée. La nature des mesures que doit prendre l'employeur n'est pas déterminante pour considérer que l'état de santé d'une personne relève de cette notion* » : CJUE, *Ring et Werge*, 11 avril 2003, C-335/11 et C-337/11.
[69] B. BOISSARD, « Droits sociaux et handiap au prisme du Conseil de l'Europe », in O. GUEZOU et S. MANSON (dir.), *Droit public et handicap*, p. 147 à 164.
[70] Stratégie du Conseil de l'Europe sur le Handicap 2017-2023.
[71] Égalité et non-discrimination, sensibilisation, accessibilité, reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité, droit de ne pas être soumis à l'exploitation, à la violence et à la maltraitance.

celle de la CDPH, sont donc différentes. La France ayant ratifié cette convention, elle devrait faire coïncider son droit interne avec cette dernière[72]. Le droit français a repris les éléments de la CIH, mais les a replacés dans un ordre, qui met de nouveau la déficience au départ de la situation de handicap. Référence est donc faite à ce qui constitue, selon cette loi de 2005, la source du handicap. L'altération des facultés mentales et cognitives en fait partie. Le droit prend en compte et accueille la situation de handicap, plus que ce qu'il considère être les différentes causes à l'origine de cette situation[73]. C'est d'ailleurs la reconnaissance du handicap qui emportera des conséquences en droit, notamment au titre de l'aide sociale[74]. En droit français, le handicap recouvre plusieurs aspects : la déficience, les limitations d'activités, et les restrictions de participation[75]. Le handicap est donc plus large que la déficience.

18. L'opportunité de traiter dans l'étude de la déficience intellectuelle, au lieu du handicap. – Le droit français, et les instances internationales connaissant le handicap, et non la déficience intellectuelle, il pourrait sembler plus simple de consacrer cette étude aux personnes en situation de handicap mental, et non aux personnes porteuses d'une déficience intellectuelle. Mais l'expression « déficience intellectuelle » correspond mieux à la présente étude. Il est en effet primordial de comprendre la manière dont le droit français reçoit la déficience intellectuelle en termes de droit de vote. Parler de handicap mental supprimerait cet aspect de réception. En effet, si le législateur réussissait à gommer toutes les difficultés d'accès des personnes déficientes intellectuelles, il y aurait beaucoup moins de personnes en situation de handicap vis-à-vis des élections. Or, ce n'est pas seulement le résultat après la mise en accessibilité de la société qu'il faut décrire. Il faut également traiter tout ce qui a déjà été mis en œuvre pour gommer ces difficultés.

---

[72] Ce qui a conduit la rapporteuse spéciale de l'ONU sur les droits des personnes handicapées à épingler la France pour une insuffisance de misaine conformité de son droit avec la CDPH. V. not *« La Rapporteuse spéciale recommande au Gouvernement : […] De procéder à un réexamen complet de sa législation afin de rendre le cadre normatif français pleinement conforme aux dispositions de la Convention, notamment de modifier la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 et d'abroger les dispositions discriminatoires que contiennent le Code électoral, le Code civil, le Code de procédure civile, le Code de la santé publique et les lois relatives à la santé mentale* », ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées*, 8 janvier 2019, p. 19.

[73] La position du législateur est contestée sur ce point. On lui reproche de ne pas assez prendre en compte les causes externes à la personne, et qui participent de la situation de handicap : *Ibid.*, p. 6.

[74] CASF, art. L. 114-1-1, al. 1er : « *La personne handicapée a droit à la compensation des conséquences de son handicap quels que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie.* »

[75] C. RICHARD, *Déficiences intellectuelles. De la compréhension à la remédiation*, *op. cit.*, p. 1.

2. Déficience intellectuelle et protection des majeurs

19. Déficience intellectuelle et protection des majeurs. – Dans le droit de la protection des majeurs, c'est la notion d'altération des facultés mentales qui prévaut[76]. Elle est utilisée comme l'une des conditions de la mise en place d'un régime de protection des majeurs : « *Toute personne dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération, médicalement constatée, soit de ses facultés mentales, soit de ses facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de sa volonté peut bénéficier d'une mesure de protection juridique prévue au présent chapitre* »[77].

20. La diversité des altérations des facultés mentales conduisant à une mesure de protection. – Le législateur ne définit pas l'altération des facultés mentales. La condition prédominante est surtout que cette altération soit constatée par un médecin agréé[78]. L'altération des facultés mentales de la protection des majeurs se rapproche fortement de la déficience intellectuelle. Mais la protection des majeurs peut aussi être mise en œuvre dans le cas de troubles psychique, ou de maladie mentale[79]. Le Code civil fait référence à une altération des facultés mentales, sans faire de différence entre les causes possibles de l'altération, et du type d'expression de cette altération (passagère, long terme, etc.). Ces différentes situations n'entraînent pas les mêmes problématiques : une personne avec une maladie mentale[80] peut être capable de discernement au quotidien puis faire des crises qui lui effaceraient ce discernement de façon épisodique[81]. Dans le cadre de la déficience intellectuelle, les capacités de discernement sont altérées de façon irrémédiable, et de façon plus ou moins constante dans le temps (avec parfois cependant des accentuations des troubles avec le vieillissement, ce qui est

[76] P. MALAURIE et L. AYNES, *Droit des personnes. La protection des mineurs et des majeurs*, 11e éd., LGDJ, 2020, nos 423, 465 et 473.
[77] C. civ., art. 425, al. 1er.
[78] C. civ., art. 493-1, al. 1er : « *Le juge ne peut prononcer l'ouverture d'une tutelle que si l'altération des facultés mentales ou corporelles du malade a été constatée par un médecin spécialiste choisi sur une liste établie par le procureur de la République*. »
[79] Sur la diversité ds situations pouvant mener à une mesure de protection : F. TERRE et D. FENOUILLET, *Les personnes : Personnalité - incapacité, protection*, 8e éd., Droit civil, Paris, Dalloz, 2012, no 625.
[80] Le terme de « handicap psychique » désigne ainsi « *les conséquences durables de maladies mentales ou plus généralement de troubles psychiques graves en termes de dépendance, de besoin d'aide, d'accompagnement et de soins* », G. ZRIBI et D. POUPEE-FONTAINE, *Le dictionnaire du handicap*, *op. cit.*, p. 183.
V. not.une thèse sur la liberté de choix des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques : C. HAZIF-THOMAS, *La liberté de choix des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques (Thèse)*, LEH, 2016.
[81] M. FOUCAULT, *Histoire de la folie à l'âge classique*, *op. cit.*, p. 269 à 315 ; R. SALBREUX et R. MISES, « La notion de déficience intellectuelle et ses applications pratiques », *Constraste*, 2005, n° 22-23, pp. 23-47.

également le cas pour une personne capable de discernement)[82]. Il est à noter que certaines personnes peuvent présenter une déficience intellectuelle, associée à des troubles mentaux[83]. D'autre part, déficience intellectuelle ne veut pas automatiquement dire protection des majeurs. La lettre de la loi est claire : toute personne souffrant de l'altération des facultés mentales « *peut bénéficier d'une mesure de protection juridique* »[84].

21. Les différentes mesures de protection des majeurs. – Le terme générique de protection des majeurs recouvre plusieurs mesures. Certaines sont judiciaires (avec un contrôle du juge), et certaines sont simplement juridiques. Le trio des mesures de protection judiciaire est composé de la tutelle, la curatelle[85], et la sauvegarde de justice[86]. Se développent également les mesures d'habilitation familiale[87] qui, à l'inverse, laissent une large place aux proches dans la prise de décisions concernant la personne protégée, sans avoir besoin de rendre de comptes au juge. La personne concernée peut aussi avoir rédigé un mandat de protection future[88], qui va préciser les conditions de son accompagnement une fois qu'elle aura perdu ses capacités intellectuelles.

22. Suppression du droit de vote et protection des majeurs. – En France, la déficience intellectuelle n'a jamais été un critère pour supprimer le droit de vote. A contrario, le fait d'être sous mesure de protection l'a été par le passé : la personne sous tutelle a toujours été privée de

---

[82] R. SALBREUX et R. MISES, « La notion de déficience intellectuelle et ses applications pratiques », *op. cit.*

[83] J.-C. JUHEL, *La personne ayant une déficience intellectuelle. Découvrir, comprendre, intervenir*, *op. cit.*, p. 60.

[84] C. civ., art. 425.

[85] Articles consacrés à la tutelle et la curatelle : C. civ., art. 340 à 476.
N. PETERKA, A. CARON-DEGLISE et F. ARBELLOT, *Protection de la personne vulnérable 2021-2022. Protection judiciaire et juridique des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, n° 331.00 à 355.92 ; P. MALAURIE et L. AYNES, *Droit des personnes. La protection des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, p. 369 s.

[86] C. civ., art. 433 à 439.
N. PETERKA, A. CARON-DEGLISE et F. ARBELLOT, *Protection de la personne vulnérable 2021-2022. Protection judiciaire et juridique des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, n° 321.00 à 322.49 ; P. MALAURIE et L. AYNES, *Droit des personnes. La protection des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, p. 359 s.

[87] C. civ., art. 494-1 à 494-12. L'habilitation familiale a été créée par l'Ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit de la famille.
P. MALAURIE et L. AYNES, *Droit des personnes. La protection des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, p. 393 s ; O. MOLLIN, *Les tutelles. La protection juridique des majeurs*, 4e éd., Berger-Levrault, 2020, p. 155 s.

[88] C. civ., art. 477 al. 1er : « *Toute personne majeure ou mineure émancipée ne faisant pas l'objet d'une mesure de tutelle ou d'une habilitation familiale peut charger une ou plusieurs personnes, par un même mandat, de la représenter pour le cas où, pour l'une des causes prévues à l'article 425, elle ne pourrait plus pourvoir seule à ses intérêts* ».
A. DELFOSSE et N. BAILLON-WIRTZ, *La réforme du droit des majeurs protégés. Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007*, Lexis Nexis, 2009, p. 165 s ; P. MALAURIE et L. AYNES, *Droit des personnes. La protection des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, p. 354 s ; N. PETERKA, A. CARON-DEGLISE et F. ARBELLOT, *Protection de la personne vulnérable 2021-2022. Protection judiciaire et juridique des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, n° 412.00 à 413.45.

son droit de vote[89], jusqu'à la loi du 11 février 2005[90]. Cette loi a introduit la possibilité pour le juge des tutelles[91] de maintenir le droit de vote du majeur sous tutelle. Le principe a été renversé avec la loi du 5 mars 2007[92] : le juge devait statuer sur le maintien ou la suppression du droit de vote au moment de l'ouverture ou du renouvellement d'une mesure de tutelle. La loi du 23 mars 2019[93] a purement et simplement supprimé l'article L. 5 du Code électoral[94], supprimant la possibilité pour le juge de retirer le droit de vote aux personnes sous tutelle. La curatelle et la sauvegarde de justice, ainsi que l'habilitation familiale, et le mandat de protection future n'ont jamais eu aucune incidence sur le droit de vote de la personne protégée.

23. Protection a posteriori : annulation d'un acte pour insanité d'esprit[95]. – On peut aussi rapprocher la déficience intellectuelle de l'insanité d'esprit. L'article 414-1 du Code civil dispose que « *Pour faire un acte valable, il faut être sain d'esprit* ». Cette action constitue une protection occasionnelle[96] minimale des actes juridiques, en dehors de toute mesure de protection. C'est une protection a posteriori, qui se matérialise par l'annulation de l'acte passé sous l'empire d'un trouble mental[97]. L'annulation, et donc la protection, porte sur un acte donné, et non pas sur une période entière[98]. L'insanité d'esprit recouvre, selon la Cour de cassation, « *toutes les variétés d'affection mentale par l'effet desquelles l'intelligence du disposant aurait été obnubilée, ou sa faculté de discernement déréglée* »[99]. On peut lister « *la démence sénile, la névrose, la paranoïa, la psychose, voire des maladies mentales comme la débilité mentale* », ainsi que « *des affections mentales moins graves comme l'érotomanie ou autre monomanies, délires, idées fixes selon la qualification technique du moment* »[100]. L'insanité d'esprit et la

[89] Sans que cela ne soit justifié, il a en effet toujours semblé naturel d'écarter le majeur déficient intellectuel du droit de vote, au même titre que les enfants.
[90] Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.
[91] A noter : le juge des tutelles s'appelle désormais le juge des contentieux de la protection et voit un grand recul dans ses prérogatives : A. TANI, « Voici venu le juge des contentieux de la protection ! », *JCP N*, janvier 2020, n° 5, p. 1038 ; N. PETERKA, « La déjudiciarisation du droit des personnes protégées par la loi du 23 mars 2019. Progrès ou recul de la protection ? Doctr. 437 », *JCP G*, avril 2019, n° 16.
[92] Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.
[93] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.
[94] Version de l'art. L. 5 du C. élect. en vigueur du 01 janvier 2009 au 25 mars 2019 : « *Lorsqu'il ouvre ou renouvelle une mesure de tutelle, le juge statue sur le maintien ou la suppression du droit de vote de la personne protégée*. »
[95] Cf. *infra* 203 et s.
[96] J. CARBONNIER, *Droit civil : Introduction. Les personnes. La famille, l'enfant, le couple. Volume 1*, PUF, 2004, p. 631.
[97] B. TEYSSIE, *Droit des personnes*, 23e éd., Lexis Nexis, 2021, p. 565.
[98] P. MALAURIE et L. AYNES, *Droit des personnes. La protection des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, p. 353.
[99] Civ., 4 février 1941, DA 1941, 113.
[100] D. NOGUERO, *L'incidence de la maladie sur l'acte juridique (Thèse)*, Paris 2, 2000, pp. 71 et 72.

déficience intellectuelle ne se recoupent donc pas complètement. L'insanité peut englober la maladie mentale, catégorie à laquelle la déficience intellectuelle n'appartient pas.

24. Choix de la notion de déficience intellectuelle dans l'étude. – C'est pour éviter toute confusion avec la protection des majeurs que la notion de déficience intellectuelle sera privilégiée dans l'étude à celle d'altération des facultés mentales. En effet, un nombre certain de personnes porteuses d'une déficience intellectuelle ne sont pas sous mesure de protection, que ce soit parce qu'elles ont échappé à la vigilance du droit, ou parce que l'éventail de mesures disponibles ne leur correspond pas. Il est important d'englober toutes les personnes déficientes intellectuelles dans cette étude, que leur déficience soit médicalement constatée ou pas.

25. La tutelle sera cependant parfois abordée dans les développements, car elle implique des règles particulières de capacité, dont il est intéressant d'étudier l'articulation avec les différentes règles entourant le droit de vote. Les autres mesures de protection seront également parfois évoquées, lorsque cela aura un intérêt dans la démonstration.

3. Opportunité de la création d'une catégorie juridique ?

26. Définition de la catégorie juridique. – La déficience intellectuelle n'est pas prise en compte directement par le droit. Il pourrait être tentant de plaider pour la création d'une catégorie juridique consacrée aux personnes porteuses d'une déficience intellectuelle[101]. Ainsi, l'on pourrait facilement faire bénéficier ces personnes des mesures leur permettant un vote effectif. Les catégories juridiques « *correspondent à des concepts précédemment définis, caractérisés par la réunion d'éléments constants et nécessaires* »[102]. « *Elles permettent, par le jeu de la qualification, de mettre en adéquation les situations concrètes et la règle de droit abstraite qui est appelée à les régir* »[103]. Ce n'est pas le cas de la déficience intellectuelle actuellement : elle n'est pas définie en droit, et aucune règle juridique n'est pensée spécialement pour la déficience intellectuelle. Est-ce opportun de réfléchir à la création d'une catégorie juridique dédiée à la déficience intellectuelle ?

[101] M. GUIGUE, *La personne handicapée. Contribution à l'étude de l'utilité de son statut*, *op. cit.*
[102] G. CORNU, *Droit civil - Introduction, Les personnes, Les biens*, Montchrestien, 1990, n° 187, cité par C. NEIRINCK, « L'embryon humain : une catégorie juridique à dimension variable ? », *D.*, 2003, p. 841.
[103] *Ibid.*

27. Difficulté de saisir la déficience intellectuelle dans une catégorie juridique. – Pour les mêmes raisons qu'évoquées *supra*[104], il est compliqué de définir juridiquement la déficience intellectuelle. Si elle doit reposer sur l'altération des facultés mentales constatées par un médecin, le public concerné se confondrait alors presque avec la protection des majeurs. Par ailleurs, la déficience peut être présente parfois chez une personne, de façon minime, et sans que cela ne soit constaté par un médecin, ou que cela ne justifie la mise sous protection.

28. L'intérêt minime de la catégorie. – Pour qu'une catégorie juridique soit pertinente, il faut qu'elle ait un intérêt. Or, catégoriser la déficience intellectuelle ne présenterait que peu d'intérêt car le droit a déjà les outils pour répondre aux besoins des personnes ayant des difficultés intellectuelles, que ce soit via la protection des majeurs[105], via l'annulation pour insanité d'esprit[106], via les règles entourant le consentement[107], ou encore via les MAJ ou MASP[108]. La catégorie serait donc peu utile, voire risquée.

29. Les risques de la différenciation. – « *À différencier des individus ; en les rendant de moins en moins semblables, on renforce leur division en établissant des figures de plus en plus affirmées, voire contradictoires* »[109]. L'avocat Yaël Attal-Galy expose dans sa thèse les dangers de la catégorie juridique appliquée aux individus. Les risques de stigmatisation, comme ceux d'exacerbation de la différence, sont bien présents[110]. La création d'une catégorie juridique de ce type pourrait être stigmatisante, et donc aller à l'encontre d'une recherche d'autonomie[111] et d'inclusion[112]. En effet, il est plus utile que les outils qui seront développés pour permettre aux personnes déficientes intellectuelles d'exercer leur droit de vote servent également à d'autres personnes avec des besoins comparables. La création d'une catégorie juridique alourdirait inutilement le droit, et lui ferait manquer de souplesse.

---

[104] Cf. *supra* 6 et s.
[105] Cf. *supra* 19 et s.
[106] Cf. *infra* 202 et s.
[107] Cf. *infra* 163 à 169.
[108] Cf. *infra* 447, 491 et 492.
[109] E. DURKHEIM, *De la division du travail social (1893)*, PUF, 1994, p. 289.
[110] Y. ATTAL-GALY, *Droits de l'homme et catégories d'individus (Thèse)*, LGDJ, 2004, pp. 544-551.
V. aussi J.-C. Lombois, cette fois à propos des inconvénients d'un statut juridique bâti sur la maladie : « *L'inconvénient d'un satut bâti sur une notion de la malaide, c'est de faire supporter au malade, outre la sienne, les maladies qu'il n'a pas* », J.-C. LOMBOIS, *De l'influence de la santé sur l'existence des droits civils*, LGDJ, 1963, p. 10.
[111] Sur la recherche d'autonomie des personnes en situation de handicap, cf. *infra* 52 à 58
[112] A. COLLIN, *Les gens du voyage et le droit de l'urbanisme. Contribution à l'étude d'un habitat en marge des règles d'ocucupation et d'utilisation des sols (Thèse)*, Vannes, soutenance à venir.

B. Le droit de vote

30. Définitions relatives au vocabulaire électoral. – Différents termes du champ lexical de l'élection seront abordés dans ce titre. Des définitions s'avèrent utiles afin que le propos reste clair. Une élection est une « *opération par laquelle plusieurs individus ou groupes, formant un collège électoral, investissent une personne d'un mandat ou d'une fonction par un vote* »[113].

Un suffrage est un vote émis[114]. Les suffrages exprimés sont l'« *ensemble des suffrages valides déposés dans l'urne, lors d'une consultation, après soustraction des bulletins blancs et nuls, et qui sont seuls pris en compte pour le calcul des résultats* »[115].

31. Plan. – Le droit de vote peut être de différentes natures : politique, mais également civil (dans une société ou une association par exemple). Des précisions et des explications s'avèrent ainsi nécessaires quant au droit de vote étudié (**1**). Cela aura en effet un impact sur sa relation avec la catégorie des droits fondamentaux (**2**).

1. Précisions sur le droit de vote

32. Exclusion du droit de vote de l'actionnaire[116]. – Le droit de vote étudié sera circonscrit au droit électoral. Le droit de vote mobilisable dans une société ou une association relève en effet d'une capacité civile, et non civique[117]. Les droits qui peuvent être mobilisés par une personne juridique prennent leur source à des endroits différents, et cette provenance vient nécessairement teinter la capacité de cette personne à effectuer des actes[118]. Le Code civil

---

[113] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2020, entrée °Election.

[114] *Ibid.*, entrée °Suffrage.
Le suffrage peut aussi être un « *système selon lequel est donné ou refusé le droit de vote* » : *Ibid.*, entrée °suffrage. Le suffrage universel est ainsi « *celui dans lequel l'électorat, n'étant limité par aucune condition de fortune ou de « capacités », est en principe ouvert à tous, dans les deux sexes, mais qui peut impliquer des exclusions, à raison du trop jeune âge ou de l'indignité* » : *Ibid.*, entrée °Suffrage universel.

[115] CNRTL, dictionnaire en ligne, entrée °Suffrage

[116] Définition de l'actionnaire : « *Nom donné, dans une société par actions, à l'associé propriétaire d'une ou plusieurs actions, dont la responsabilité est limitée au montant de son apport* » : G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, entrée °Actionnaire.

[117] Voir l'article C. AYNES, « Le vote du "fou". Citoyenneté et capacité à la lumière de la réforme du 23 mars 2019 », *Jus Politicum*, 2021, n° 26, pp. 225-255., qui mobilise les différences entre droit civil et droit électoral.

[118] Cf. *infra* 117 et s.

dispose, en son article 7 que « *l'exercice des droits civils est indépendant de l'exercice des droits politiques, lesquels s'acquièrent et se conservent conformément aux lois constitutionnelles et électorales* ». De même que les capacités à l'origine de ces droits de vote sont différentes, les conséquences de leur mobilisation par son titulaire seront différentes[119]. La société est un contrat[120], et l'associé, avant d'être le membre d'un groupement, est un cocontractant. Son droit de suffrage est sous influence du droit des contrats. La possession d'un droit de vote dans une société découle de la qualité d'actionnaire à cette société[121]. Il obtient alors le droit d'utiliser son droit de vote pour contribuer à la prise de décision au sein de la société en question[122]. Les implications de l'utilisation d'un droit de vote dans un tel cas peuvent ainsi avoir des conséquences patrimoniales directes pour la société[123]. Le droit de vote est également consubstantiel à d'autres groupements : associations[124], copropriété[125], conseil de famille[126], comité d'entreprise[127].

33. À l'inverse, l'utilisation d'un droit de vote dans le cadre d'élections politiques n'aura jamais de conséquences personnelles ou patrimoniales directes[128]. Le droit des majeurs protégé est une bonne illustration de la différence de nature entre ces deux droits de vote. Le droit de vote découlant de la qualité d'actionnaire est, dans le cadre de la protection des majeurs, un droit patrimonial, relatif aux biens. Le droit de vote du citoyen est quant à lui un droit relatif à la personne, ainsi qu'à la souveraineté dont elle est l'une des titulaires. La doctrine s'accorde même à dire qu'il s'agit d'un droit strictement personnel : si la personne ne peut exercer son

---

[119] L'étude du sujet sera d'ailleurs l'occasion de plus longs développements sur le sujet. Cf. *infra* 117 et s.

[120] M. COZIAN, A. VIANDIER et F. DEBOISSY, *Droit des sociétés*, 33e éd., Lexis Nexis, 2020, p. 61 ; P. LE CANNU et B. DONDERO, *Droit des sociétés*, LGDJ, 2022, p. 59 s.

[121] M. COZIAN, A. VIANDIER et F. DEBOISSY, *Droit des sociétés*, *op. cit.*, p. 205 s.

[122] *Ibid.*, p. 222.

[123] P. LE CANNU et B. DONDERO, *Droit des sociétés*, *op. cit.*, no 440 s. et 444 s.

[124] H. DURAND, *La gouvernance des associations (Thèse)*, Dalloz, 2015, spéc. p. 318 s.

[125] J. BERNARD, *Handicap mental et autonomie juridique : de la protection à l'émancipation (Thèse)*, Université de Lorraine, 2013, p. 348 s.

[126] C. civ., art. 400 : « *Le conseil de famille est présidé par le juge des tutelles. Ses délibérations sont adoptées par vote de ses membres* ». C. pr. civ., art. 1234-4 al. 2 : « *Chaque membre émet son vote dans le délai et selon les modalités impartis par le juge ; à défaut, il peut voir sa charge tutélaire retirée par application des dispositions de l'article 396 du Code civil.* » et art. 1234-5 : « *Toute délibération du conseil de famille est prise à la majorité simple des votes exprimés*. »

[127] R. KADDOUCH, *Le droit de vote de l'associé (Thèse)*, Ed. de l'ANRT, 2003.
On ne peut pas directement transposer ces considérations au droit de vote politique, ce dernier ne pouvant faire l'objet d'une monétisation.

[128] Le droit de vote n'est alors que l'expression de l'une des conséquences de la théorie du Contrat social de Rousseau, selon laquelle le droit de vote découle de la part de souvenairenté inhérente à chaque individu : J.-J. ROUSSEAU, *Le contrat social*, 1762. Souveraineté nationale reprise par l'article 3 de la Constitution, en son *alinea* 1er : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ».

droit, personne ne pourra l'exercer à sa place[129]. Cette différence de nature et ces différences de conséquence emportent une difficulté à comparer ces deux droits de vote dans une même étude et à tirer des conclusions de manière pertinente. Cela conduit donc à exclure le droit de vote d'un actionnaire ou d'un sociétaire[130] du champ de l'étude, et à se concentrer sur le droit de vote qui dépend du droit électoral.

34. Les élections concernées. – Une élection est une « *opération par laquelle plusieurs individus ou groupes, formant un collège électoral, investissent une personne d'un mandat ou d'une fonction par un vote* »[131]. L'étude se concentrera sur les élections et référendums politiques[132] à suffrage direct, car c'est dans ces cas que le majeur pourra mobiliser son droit de vote. Il s'agit donc des élections présidentielles, parlementaires, régionales, départementales, et municipales, ainsi que des référendums[133].

35. La nature du droit de vote. – Il n'existe pas de travaux sur la qualification juridique de l'acte de voter[134]. La comparaison avec la nature juridique de l'acte de voter, en droit des sociétés[135], est cependant éclairante. Ce droit de vote est parfois qualifié de droit extrapatrimonial, alors qu'il est susceptible de faire l'objet d'une évaluation en argent. En définitive, « *le droit de vote, prérogative fondamentale de l'associé, semble être une composante rebelle à la qualification juridique* » [136]. Le droit de vote civique est quant à lui très certainement extrapatrimonial[137] car il ne peut pas faire l'objet d'une évaluation en argent. En droit de la protection des majeurs, il est souvent perçu comme un droit strictement personnel[138]. L'acte de voter peut se rapprocher, dans une certaine mesure, du contrat d'adhésion[139]. On ne peut cependant pas le fondre dans cette catégorie à cause d'une différence majeure. Le contrat

[129] Cf. *infra* 447.
[130] Définition du sociétaire : « *membre d'une association* ». G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, entrée °Sociétaire.
[131] *Ibid.*, entrée °Election.
[132] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, LGDJ, 2019, p. 27 à 31.
[133] *Ibid.*, pp. 80 et 81.
[134] Il est possible de s'appuyer ici sur les travaux de philosophie politique conduit en la matière, par exemple par Jean-Jacques Rousseau, ainsi que sur leur traduction juridique dans la Constitution : J.-J. ROUSSEAU, *Le contrat social*, 1762, et Constitution de 1958, art. 3.
[135] F. ZENATI-CASTAING, *Rép. soc.*, entrée° Droit de vote, n° 185 s ; F. JULIENNE, « Le mineur associé », *RTD com.*, 2015, p. 199 ; Y. REINHARD, « Le droit de vote de l'actionnaire (Com. 9 févr. 1999, arrêt n° 398 P, *Rev. sociétés* 1999.81, note P. Le Cannu, *D.* 2000.231, obs. J.-C. Hallouin, *JCP* 1999 éd. E., note Y. Guyon) », *RTD com.*, 1999, p. 902.
[136] A. TADROS et A. DALION, « Quelques réflexions sur la nature juridique des valeurs mobilières donnant accès au capital », *Revue Droit & Affaires*, 2007, n° 4, p. 14.
[137] Cf. *supra* 32 sur l'exclusion du droit de vote de l'actionnaire.
[138] Cf. *infra* 447 à 467.
[139] C. BRENNER et S. LEQUETTE, *Rép. d. civ.,* entrée °Contrat d'adhésion.

d'adhésion est bien un contrat, il lie les parties entre elles[140]. Avec le vote, l'électeur adhère à un programme, à une proposition, mais le candidat n'est pas lié par ces propositions. Pour reprendre la théorie de Rousseau, le seul contrat auquel le droit de vote pourrait être rapproché serait le Contrat Social[141] impliquant, en vertu de la Constitution de 1958, la désignation de représentant exerçant la souveraineté au nom du peuple souverain[142]. Le droit de vote semble donc être un acte *sui generis*.

2. Droit de vote et droits fondamentaux

36. Droit de vote et droits fondamentaux. – Les droits politiques sont-ils des droits de l'Homme comme les autres[143] ? Si la réponse doctrinale est incertaine[144], la tendance dans les conventions internationales récentes est de traiter le droit de vote comme un droit de l'Homme[145], un droit ou une liberté fondamentale[146].

37. La DUDH. – Première étape du foisonnement des instruments internationaux de protection des droits de l'Homme, la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948 affirme dans son article 21 § 1 que « *Toute personne a le droit de prendre*

[140] C. civ., art. 1110, al. 2 : « *Le contrat d'adhésion est celui qui comporte un ensemble de clauses non négociables, déterminées à l'avance par l'une des parties.* »
[141] J.-J. ROUSSEAU, *Le contrat social*, 1762.
[142] Constitution de 1958, art. 3 : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.*
Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.
Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.
Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques. »
[143] C. AYNES, « Le vote du "fou". Citoyenneté et capacité à la lumière de la réforme du 23 mars 2019 », *op. cit.*, p. 255.
[144] « *L'individu moderne est clivé : il est à la fois le citoyen (stricto sensu), c'est-à-dire l'individu jouissant de droits politiques et civiques, et l'homme, en tant que cet individu est titulaire de droits considérés comme inhérents à sa « personne »* – les droits de l'Homme. » : O. BEAUD, « Comment réinterroger l'Etat à partir des notions de citoyen et de citoyenneté ? », in P. BONIN, P. BRUNET et S. KERNEIS (dir.), *Formes et doctrines de l'Etat. Dialogue entre histoire du droit et théorie du droit*, Pedone, 2018, p. 221.
[145] Les droits de l'Homme peuvent souffrir des critiques. V. not. les critiques contre-révolutionnaire, marxiste, personnaliste et autoritariste : L. FAVOREU, *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, 5e éd., 2009, 43 à 47. V. aussi J. LACROIX et J.-Y. PRANCHERE, *Le procès des droits de l'homme : généalogie du scepticisme démocratique*, Éditions du Seuil, 2016.
Ils sont valables dans un contexte donné, à une époque donnée, parfois sur un territoire donné : D. LOCHAK, *Les droits de l'homme*, La Découverte, 2002, pp. 3-6.
[146] Sur le glissement dans les termes employés : V. CHAMPEIL-DESPLATS, « Des « libertés publiques » aux « droits fondamentaux » : effets et enjeux d'un changement de dénomination », *Jus Politicum*, 2010, n° 5. Un débat doctrinal existe sur la question de la terminologie employée et de ses impacts sur le droit positif. Dans le cas qui nous intéresse, l'utilisation de l'expression « droit de l'Homme », « droit fondamental » ou encore « liberté fondamentale » a peu d'impact sur la démonstration.

part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ». Les dispositions relatives à la quotidienneté ont été reprise par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de 1966, qui stipule 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 et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs* ». Les droits issus du PIDCP, qui sont des droits civils et politiques, sont énoncés sous la forme de droits subjectifs, et donc immédiatement applicables et directement opposables aux États[147].

38. La CDPH. – Différentes conventions, spécifiques à des types de personnes risquant plus que d'autres d'être victimes de discriminations, ont été élaborées par la suite. La plus pertinente est la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) de 2006, dont l'article 29 défend que « *Les États Parties garantissent aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres, et s'engagent :*
a) À faire en sorte que les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique et à la vie publique sur la base de l'égalité avec les autres, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, notamment qu'elles aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues […] ».

[147] D. LOCHAK, *Les droits de l'homme*, La Découverte, 4e éd., 2018, p. 46 ; D. ROMAN, « "Droits humains et libertés fondamentales", des notions "intelligibles" mais "imprécises" ? », *Revue de droit du travail*, 2017, p. 391.

39. La CDPH[148] était un des premiers textes à réclamer avec force le droit de vote pour toutes les personnes en situation de handicap[149]. Elle a d'ailleurs entraîné des volontés de modifications des lois électorales dans quelques pays signataires[150], dont la France[151].

40. La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. – À sa suite, la charte des droits fondamentaux de l'UE[152] en son article 40 dénommé « Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales » affirme que « *Tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État*. »

41. En France. – En France, la commande du rapport de mission interministérielle, qui a précédé l'abrogation de l'article L. 5 du Code électoral, établissait clairement que « *la réflexion devra porter sur l'exercice des droits fondamentaux des majeurs protégés (droit de vote, droit au mariage…)* »[153].

42. Le droit de vote est un droit fondamental. – Le droit de vote est aujourd'hui considéré comme un droit fondamental, il s'est subjectivisé[154]. S'il était avant un droit politique, son régime a tellement changé sous l'influence du droit international et européen, à travers la Cour européenne des droits de l'Homme[155] que cette spécificité tend à s'effacer[156]. De droit politique,

---

[148] Convention relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006.
[149] HANDICAP INTERNATIONAL, « Comprendre la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées », juillet 2010, p. 141 s.
[150] En Espagne : C. GUILARTE MARTIN-CALERO, « Le droit de vote des personnes protégées en Espagne : vers l'abolition de la discrimination légale », in G. RAOUL-CORMEIL, A. CARON-DEGLISE (dir.), *La vie privée de la personne protégée. In memoriam Thierry Verheyde*, Mare & Martin, 2019, p. 156 à 162 ; C. GUILARTE MARTIN-CALERO, « La Cour de cassation espagnole et la Convention de New York : un nouveau paradigme », *Dr. fam.*, mars 2017, pp. 44-46.
Au Brésil : B. GRAEFF et M. REBOURG, « La prise de décision appuyée du droit brésilien : un nouvel instrument juridique de soutien à l'exercice de la capacité juridique », *Dr. fam.*, juin 2019, n° 6, p. 7.
Aux États-Unis : M. MERCAT-BRUNS, « L'influence de la Convention sur le droit des (in)capacités aux Etats-Unis », in B. EYRAUD, J. MINOC, C. HANON (dir.)*, Choisir et agir pour autrui ? Controverse autour de la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées*, 2018, pp. 97-103.
[151] Le droit de vote inaliénable des personnes majeures sous tutelle est annoncé dès 2018 comme une mesure à venir : COMITE INTERMINISTERIEL DU HANDICAP, *Gardons le cap, changeons le quotidien !*, 28 octobre 2018.
[152] Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 7 décembre 2000, texte repris et modifié par le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1er décembre 2009.
[153] A. CARON-DEGLISE, *Rapport de mission interministérielle : L'évolution de la protection juridique des personnes. Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables*, 2018.
[154] « *L'obligation pour les Etats d'organiser des électins libres à intervalle régulier « implique les droits subjectifs de vote et d'éligibilité* » : CEDH, 6 avril 2000, *Labita c/ Italie*, n° 26772/85.
[155] X. DUPRE DE BOULOIS, *Droit des libertés fondamentales*, 3e éd., PUF, 2022, nos 736 et 737.
[156] C. AYNES, « Le vote du "fou". Citoyenneté et capacité à la lumière de la réforme du 23 mars 2019 », *op. cit.*, p. 252 ; X. DUPRE DE BOULOIS, *Droit des libertés fondamentales*, *op. cit.*, nos 734 et 735.

il est devenu un droit fondamental. Un droit fondamental étant un droit consacré par les normes les plus élevées dans la hiérarchie des normes (quelque soit l'objet de ce droit)[157], cette qualification de droit fondamental a participé à l'universalisation du suffrage[158].

43. Conséquences. – Cette qualification est importante car, dès lors que le droit de vote a acquis cette qualification, il est plus difficile de le remettre en question[159], et c'est d'elle que découlera la possibilité de lui appliquer différents principes comme celui de dignité, ou celui d'égalité et de non-discrimination[160].

II. Dignité, affirmation et effectivité du vote

44. La dignité est une notion essentielle de cette étude. À partir du moment où l'on considère que le droit vote est un droit humain, fondamental, cela justifie l'application du principe de dignité[161]. Une proposition de loi du 23 mars 2021 propose d'ailleurs de reconnaître le droit de vote des personnes sous protection judiciaire comme un droit strictement personnel au rang des droits fondamentaux constitutifs de la dignité de la personne humaine[162].

45. La dignité en droit international et européen. – La dignité de la personne humaine, en tant que concept juridique qui désigne ce qu'il y a d'humain dans l'homme, est née en réaction aux horreurs de la Seconde Guerre mondiale, celles d'un régime qui voulait justement détruire l'humanité dans l'homme[163]. Si la forme du rattachement de la dignité aux droits de

[157] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 13e éd., PUF, 2020, entrée °Droit fondamental.
[158] X. DUPRE DE BOULOIS, *Droit des libertés fondamentales*, *op. cit.*, nos 734 et s.
[159] Tout droit fondamental bénéficie en effet d'une protection juridique d'un niveau élevé dans la hiérarchie des normes. Le droit de vote est protégé par la Constitution (art. 3) et par les instruments de droit international cités *supra*.
[160] C. AYNES, « Le vote du "fou". Citoyenneté et capacité à la lumière de la réforme du 23 mars 2019 », *op. cit.*, p. 255.
[161] Cf. *supra* 36 à 43.
[162] Proposition de loi n° 4010 du 23 mars 2021 visant à favoriser l'autonomie des majeurs protégés et à lutter contre les violences exercées à l'encontre des personnes vulnérables.
[163] M.-L. PAVIA, « La découverte de la dignité de la personne humaine », in M.-L. PAVIA et T. REVET (dir.), *La dignité de la personne humaine*, Economica, 1999, p. 6.

l'Homme peut être discutée[164], l'existence d'un lien entre les deux est indéniable. La dignité est parfois décrite comme la source des droits de l'homme[165].

46. L'existence de la dignité a été entérinée par la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945, dont le préambule énonce que les signataires proclament leur « *foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la dignité de la personne humaine* ». La déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 fait référence deux fois à la dignité dans son préambule[166]. Le Pacte des Nations Unies de 1966 place également la dignité en préambule, et fait référence dans son article 10 à la nécessaire dignité des personnes privées de leur liberté. Mais ces textes ne sont pas des instruments contraignants comme l'est la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH). Le texte originel de la CEDH ne fait pas référence à la dignité, sa prise en compte en droit européen a surtout été une œuvre jurisprudentielle[167]. Ce n'est qu'en 2002 que le protocole additionnel de Vilnius[168] reconnaîtra dans son préambule la dignité inhérente à la personne humaine.

47. S'ils la reconnaissent, les instruments de droit international ne définissent cependant pas la notion de dignité. Un indice sur son contenu se trouve dans l'article 3 de la convention humanitaire du 12 août 1949, qui cite les traitements inhumains et dégradants dans la liste des atteintes à la dignité des personnes. Le protocole additionnel n° 2[169] aux conventions de Genève du 12 août 1949 ajoute à cette liste le viol, la contrainte à la prostitution et les attentats à la pudeur. Cette absence de définition permettrait aux juridictions de garder un large pouvoir d'appréciation[170].

---

[164] « *Si la liberté est l'essence des droits de l'homme, la dignité est l'essence de l'humanité* » : B. EDELMAN, « La découverte de la dignité de la personne humaine », in M.-L. PAVIA et T. REVET (dir.), *La dignité de la personne humaine*, Economica, 1999, p. 29. Voir son raisonnement plus complet de la page 26 à la page 29.

[165] M. BENCHIKH, « La dignité de la personne en droit international », in M.-L. PAVIA et T. REVET (dir.)*, La dignité de la personne humaine*, Economica, 1999, pp. 37-57, spécialement p. 38-42.

[166] La DUDH entend défendre « *la reconnaissance de la dignité inhérente à chaque personne* » et expose que la charte des nations unies a proclamé sa « *foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes* ». Son article premier avance ensuite que « *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits* », puis en son article 22 expose que « *Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité* ».

[167] L.E. PETTITI, « La dignité de la personne humaine en droit européen », in M.-L. PAVIA et T. REVET (dir.), *La dignité de la personne humaine*, Economica, 1999, p. 55 ; M. AFROUKH et J.-P. MARGUENAUD, « Le redéploiement de la dignité », *RDLF*, 2021.

[168] Protocole n° 13 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances, signé à Vilnius en 2002.

[169] Protocole relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, adoptés le 8 juin 1977.

[170] M. BENCHIKH, « La dignité de la personne en droit international », *op. cit.*, pp. 37-52, 42-43. Le comité des droits de l'Homme a d'ailleurs défendu ce parti pris, affirmant, à propos de l'article 7 du pacte international des

48. Réception et normativité de la notion en droit positif français. – En droit français, la notion n'est pas non plus définie par le droit positif. Si la doctrine civiliste considère que la dignité était déjà bien présente dans le droit, en filigrane de beaucoup de règles, voire au fondement de tout le droit[171], c'est le Conseil constitutionnel qui a rendu cette notion opérante via une décision du 27 juillet 1994 rendue en matière de bioéthique, affirmant que la dignité est un principe à valeur constitutionnelle[172]. Elle a été formellement consacrée via les lois bioéthiques, et figure maintenant à l'article 16 du Code civil[173]. Si la notion a pu être restreinte par la doctrine au corps de la personne humaine[174], et donc cantonnée à la bioéthique, le Conseil constitutionnel l'a étendue à l'existence matérielle de la personne humaine, à travers la décision du 19 janvier 1995[175] et de celles qui ont suivi. C'est ensuite au travers de l'ordre public que la notion a refait son apparition. C'est le célèbre arrêt d'Assemblée Commune de Morsang-sur-Orge, du 27 octobre 1995[176] qui a affirmé la notion de dignité au travers d'un considérant de principe[177]. Cette formulation, basée sur les conclusions du Commissaire du Gouvernement

droits civiques et politiques (PIDCP) que « *le pacte ne donne pas de définition des termes employés à l'article 7 et le comité n'estime pas non plus nécessaire d'établir une liste des actes interdites ou de fixer des distinctions très nettes entre les différentes d'orties de peines ou traitements interdits ; ces distinctions dépendent de la nature, du but, et de la gravité du traitement infligé* » (Observation générale 20 (44) du CDH à propos de l'article 7 du PIDCP).

[171] N. MOLFESSIS, « La dignité de la personne humaine en droit civil », in M.-L. PAVIA et T. REVET (dir.), *La dignité de la personne humaine*, Economica, 1999, p. 119.

[172] « *La sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle* » : Cons. const., 27 juillet 1994, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*, n° 94-343/344 DC.

Le Conseil constitutionnel a tiré ce principe du préambule de la Constitution de 1946 : « *Considérant que le Préambule de la Constitution de 1946 a réaffirmé et proclamé des droits, libertés et principes constitutionnels en soulignant d'emblée que : « Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés » ; qu'il en ressort que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle* ; »

[173] C. civ., art. 16 : « *La loi assure la primauté de la personne, interdit toute atteinte à la dignité de celle-ci et garantit le respect de l'être humain dès le commencement de sa vie* », créé par la Loi n° 94-653 du 29 juillet 1994 relative au respect du corps humain.

[174] B. MATHIEU, « La dignité de la personne humaine : quel droit ? Quel titulaire ? », *D.*, 1996, p. 282, spéc. p. 285.

[175] Cons. const., 19 janvier 1995, *Loi relative à la diversité de l'habitat,* n° 94-359 DC.

Le Conseil constitutionnel avait tiré du principe de dignité un principe de droit au logement décent. Voir les considérants n° 6 et n° 7 :

« *6. Considérant qu'il ressort également du Préambule de la Constitution de 1946 que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle ;*

7. Considérant qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle »

[176] CE, Assemblée, *Commune de Morsang-sur-Orge*, 27 octobre 1995, Lebon.

[177] « *Considérant qu'il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police municipale de prendre toute mesure pour prévenir une atteinte à l'ordre public ; que le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public ; que l'autorité investie du pouvoir de police municipale peut, même en l'absence*

Frydman, traduit la vision objectiviste qu'a le droit administratif de la notion de dignité. Il s'agit de protéger la dignité de l'être humain en tant qu'appartenant à l'espèce humaine. Il s'agit d'une dignité opposée à la personne[178].

49. Mais certains ont pu questionner la normativité de la notion[179], soulignant que l'article 16 ne comporte pas de sanctions en cas d'atteinte à la dignité. D'autre part, si le principe est « indérogeable »[180], et n'a pas à être concilié avec d'autres principes, le travail d'interprétation peut le rendre ineffectif[181]. Une interprétation trop large du principe pourrait conduire à le rendre inopérant[182]. Ces alertes sont légitimes, mais la multiplication des jurisprudences fondées sur la dignité est la preuve des effets juridiques de la notion de dignité.

50. La dignité et le droit de vote. – La dignité a été très présente dans les débats ayant mené à la loi du 23 mars 2019[183]. La loi de 2007[184] relative à la protection des majeurs a également insisté sur l'importance du respect de la dignité du majeur protégé[185]. Il s'agit

---

de circonstances locales particulières, interdire une attraction qui porte atteinte au respect de la dignité de la personne humaine »

[178] E. DREYER, « La dignité opposée à la personne », *D.*, 2008, n° 39, p. 2730.

[179] « *Le symbole est peut-être fort, ici ou là, mais la normativité pourrait bien être inversement proportionnelle à la noblesse des objectifs visés* » : N. MOLFESSIS, « La dignité de la personne humaine en droit civil », *op. cit.*, p. 110.

[180] « *droit intangible, insusceptible de restriction ou de dérogation* » : CEDH, 4 décembre 1995, *Ribitsch c/ Autriche*, série A, 336.

[181] B. MATHIEU, « La dignité de la personne humaine : quel droit ? Quel titulaire ? », *op. cit.*

[182] « *Contrairement à celle de liberté qui entraîne dans sa dynamique des conséquences l'amplifiant, une notion aussi abstraite que celle de dignité ne peut que se révéler inconsistante, n'ayant pour substance que ce que l'on veut y mettre et pas nécessairement des prolongements logiques à l'avantage de l'homme, qu'elle peut servir si l'on en fait la source de revendications et de droits, comme asservir si l'on en fait le motif de limitations et de privations* » : J. MOURGEON, *Les droits de l'homme*, 8e éd., PUF, 2004, p. 62.

[183] Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice : « *Au-delà de nos engagements internationaux, il y a un enjeu de dignité pour notre pays* », L. ATVIA, Compte-rendu des travaux de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 9 novembre 2018.

M. Raphaël Schellenberger, député : « *Le simple fait de placer sous protection des majeurs leur ôte une part de liberté, donc de dignité. Il convient de faire en sorte que cette part soit la moins perceptible possible et que le majeur protégé se sente le plus digne, le plus responsable et le plus libre possible. Le droit de vote, dont bénéficient aujourd'hui 20 % des personnes placées sous tutelle, peut y participer* », L. ATVIA, Compte-rendu des travaux de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 9 novembre 2018.

Mme Laetita Avia, députée, et rapporteur des travaux de la commission : « *L'abrogation de l'article L. 5 est une demande forte des majeurs protégés pour qui c'est une question de dignité* », L. ATVIA, Compte-rendu des travaux de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 9 novembre 2018.

M. Sébastien Jumel, député : « *Nous nous interrogeons, en fin de compte, sur la meilleure façon de construire la dignité des personnes protégées* », L. ATVIA, Compte-rendu des travaux de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 9 novembre 2018

[184] Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

[185] C. civ., art. 415 al. 2, modifié par la loi du 5 mars 2007 : « *Cette protection est instaurée et assurée dans le respect des libertés individuelles, des droits fondamentaux et de la dignité de la personne* ».

P. MALAURIE et L. AYNES, *Droit des personnes. La protection des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, p. 337.

cependant d'une certaine vision de la dignité : une dignité subjective. Le déploiement de la dignité, au sens de dignité exigée par la personne, et non de la dignité attendue d'elle[186], a permis l'obtention de nombreux droits par les personnes fréquemment discriminées. C'est bien de ce courant subjectif de la dignité que découle la conquête du droit de vote des personnes qui en étaient écartées.

51. Plan. – Dès lors, la dignité étant inconditionnelle, on ne peut plus subordonner le droit de vote à des conditions[187]. La dignité de la personne déficiente intellectuelle impose de la considérer comme citoyenne à part entière, et de lui garantir le droit de vote et son effectivité. Cela implique l'autonomie dans le vote (**A**), et l'égalité avec les autres citoyens (**B**).

A. L'autonomie au service de la dignité

52. Autonomie et dignité. – La dignité kantienne ne devrait pas laisser de place à l'homme qui ne peut être autonome. « *Si la seule façon pour une personne de conserver sa vie plus longtemps est de s'abandonner entièrement à la volonté d'autrui, son obligation est alors de renoncer à la vie, plutôt que d'offenser la dignité de l'humanité en sa personne* »[188]. Le droit n'a cependant pu se satisfaire de cette affirmation, devant composer avec la vulnérabilité[189] de certains sujets[190]. La dignité est alors devenue un outil pour la défense du droit des personnes

[186] E. DREYER, « La dignité opposée à la personne », *op. cit.* ; S. HENNETTE-VAUCHEZ, « Kant contre Jéhovah ? », *D.*, 2004, p. 3154 ; G. LEBRETON, « Ordre public et dignité de la personne humaine : un problème de frontière », in M.-J. REDOR (dir.), *L'odre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Bruylant, 2001, pp. 353-367.

[187] C. AYNES, « Le vote du "fou". Citoyenneté et capacité à la lumière de la réforme du 23 mars 2019 », *op. cit.*, p. 249.

[188] E. KANT, *Leçons d'éthique*, LGF, 1997, p. 188.

[189] Les personnes déficientes intellectuelles sont considérées comme vulnérables par le droit : L. FIN-LANGER, « La vulnérabilité en droit privé », *CRDF*, 2020, n° 18, pp. 11-19, p. 13 ; G. RAOUL-CORMEIL, « La notion de personne vulnérable en droit civil », *CRDF*, 2020, n° 18, pp. 47-54.
Sur la notion de vulnérabilité : « *La vulnérabilité apparaît comme la particularité de certains rapports humains, économiques ou sociaux, bien plus que comme celle de tel ou tel individu. Le majeur en tutelle n'est pas spécialement vulnérable lorsqu'il vaque à ses occupations domestiques. Mais il l'est bien plus que la moyenne dès qu'il a affaire à un bailleur, à son employeur, à un commerçant ou à un juge d'instruction* », T. FOSSIER, M. BAUER et E. VALLAS-LENERZ, *Les tutelles. Accompagnement et protection juridique des majeurs*, 7e éd., Esf, 2016, p. 21 à 23. « *Seule la vulnérabilité incapacitante nécessite une protection. Toute autre forme de vulnérabilité peut susciter une aide, mais pas une protection.* », 102E CONGRES DES NOTAIRES DE FRANCE, *Les personnes vulnérables*, *op. cit.*, pp. 262 et 263. D. NOGUERO, « Vulnérabilité et aptitude, rapport français », in *Association Henri Capitant, La vulnérabilité*, Bruylant, 2018, p. 173 s.
Pour un dossier sur la vulnérabilité, v. numéro thématique « La vulnérabilité », *CRDF*, 2020, n° 18.

[190] C. LACOUR, « La personne âgée vulnérable : entre autonomie et protection », *Gérontologie et société*, avril 2009, n° 131, pp. 187-201.

vulnérables[191]. La dignité nécessitera parfois la protection d'une personne, mais elle exigera souvent son autonomie[192].

53. L'autonomie recouvre la « *capacité de quelqu'un à être autonome, à ne pas être dépendant d'autrui* »[193]. La charte sociale européenne de 1961, dans sa version révisée en 1996 portait déjà cette quête d'autonomie dans son article 15[194].
La signature de la Convention internationale des droits de personnes handicapées (CDPH) du 13 décembre 2006 est un symbole fort de cette quête d'autonomie. Il a sans aucun doute été un coup de projecteur sur le droit des personnes handicapées, et un coup d'accélérateur sur l'effectivité de leurs droits dans les pays signataires[195].

54. La difficile conciliation de l'autonomie avec la protection. – C'est dans cet esprit de recherche d'autonomie que le législateur du 5 mars 2007[196] a redéfini les contours des mesures de protection des majeurs, afin de privilégier la prise en compte de l'avis et des décisions du majeur protégé[197]. C'est au nom de la dignité que le législateur a aménagé la protection des majeurs : « *la protection est instaurée et assurée dans le respect de la dignité de la*

---

[191] « *Là où le concept de dignité peut trouver toute son utilité, c'est pour faire remonter les gens qui sont au fond de l'échelle sociale. Là […] la dignité peut être un concept extrêmement pertinent pour justifier davantage d'obligations positives au sens de la jurisprudence européenne, des droits sociaux, des droits créance : la dignité a un rôle majeur à jouer dans les années et les décennies à venir sur ce terrain où vont se concentrer la plupart des enjeux du XXIème siècle* » : J.-P. MARGUENAUD, à l'occasion de M. FABRE-MAGNAN, M. LEVINET, J.-P. MARGENAUD, F. TULKENS, « Controverse sur l'autonomie personnelle et la liberté du consentement », *Droits*, février 2008, n° 48, pp. 3-58.
[192] A. COAT, *L'aptitude à consentir du majeur vulnérable (Thèse)*, Vannes, 2020, p. 1.
[193] LAROUSSE, Dictionnaire en ligne, entrée °Autonomie
[194] « *Toute personne handicapée a droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté* ».
[195] M. MERCAT-BRUNS, « L'influence de la Convention sur le droit des (in)capacités aux Etats-Unis », *op. cit.* ; O. RENAUDIE, « De la Convention à son effectivité. L'article 12 est-il invocable devant les juridictions administratives françaises ? », in B. EYRAUD, J. MINOC, C. HANON (dir.)*, Choisir et agir pour autrui ? Controverse autour de la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées*, John Libbey Eurotext, 2018, pp. 243-248 ; M. BLATMAN, *Étude de l'effet direct des stipulations de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées. Rapport au Défenseur des droits*, décembre 2016 ; C. GUILARTE MARTIN-CALERO, « Le droit de vote des personnes protégées en Espagne : vers l'abolition de la discrimination légale », *op. cit.*
[196] Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.
« *L'intention des pouvoirs publics est de promouvoir l'autonomie du majeur protégé* » (à propos de la loi du 5 mars 2007) : G. RAOUL-CORMEIL (dir.), *Nouveau droit des majeurs protégés. Difficultés pratiques*, Dalloz, 2012, p. 6.
[197] Récemment, l'Ordonnance n° 2020-232 du 11 mars 2020 relative au régime des décisions prises en matière de santé, de prise en charge ou d'accompagnement social ou médico-social à l'égard des personnes majeures faisant l'objet d'une mesure de protection juridique., prise en application de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, a procédé à l'ajustement de l'articulation du Code de la santé publique et du Code l'action sociale et des familles, en faisant primer l'autonomie du majeur protégé en matière sanitaire, médico-sociale et sociale. C'est d'abord à lui que l'information sur son état de santé doit être délivrée « *d'une manière adaptée à [sa] capacité de compréhension* » : « Actualités des majeurs protégés », *AJ fam.*, 2020, p. 201.

personne »[198], et « *elle favorise, dans la mesure du possible, l'autonomie de celle-ci* »[199]. Cette loi avait pour objectif de prendre en compte la volonté du majeur protégé, et de favoriser son autonomie[200]. Car, comme l'écrivait le Doyen Carbonnier, « *la loi protège les aliénés mais immanquablement les aliène, par cela seul qu'elle les suppose étrangers à l'univers raisonnable ; procédant des meilleures intentions, une législation protectrice ne fait qu'ajouter de son métal à cet appareil répressif par lequel les sociétés modernes rejettent de leur sein tous ceux qui ont le malheur d'avoir des mécanismes mentaux dissidents* »[201]. L'objectif pour le législateur contemporain est de protéger, sans jamais diminuer[202]. Des auteurs ont relevé la difficile conciliation entre l'impératif de protection qui découle d'une mesure, et la recherche d'autonomie du majeur[203]. Ce qui n'a pas empêché le législateur de mettre en place plusieurs innovations servant cette autonomie recherchée. Il a tout d'abord inversé le principe de l'attribution du droit de vote aux personnes sous tutelle, qui devenaient titulaires de ce droit par principe[204]. Le législateur a également mis en œuvre une distinction entre la protection de la personne du majeur protégé, et celle de ses biens[205]. Les actes personnels sont eux-mêmes divisés en plusieurs catégories[206], selon la gravité de l'acte en question, préservant ainsi une sphère d'autonomie personnelle[207]. Était ainsi instituée la catégorie des actes strictement personnels[208], que viendra rejoindre plus tard le droit de vote. Changements importants, mais pas suffisants au goût du comité de suivi de la CDPH.

---

[198] C. civ., art. 415, al. 2.
[199] C. civ., art. 415, al. 3.
[200] A.-M. LEROYER, « Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs », *RTD Civ.*, 2007, p. 394.
[201] J. CARBONNIER, *Droit civil, Les personnes*, PUF, 2000, p. 302, n° 146.
[202] T. FOSSIER, « Projet de réforme des incapacités. Un objectif à ne pas oublier : protéger sans jamais diminuer », *Defrénois*, 2005, n° 1, p. 3.
[203] J. HAUSER, « Majeurs protégés : difficile équilibre entre voloté et protection », *RTD Civ.*, 2017, p. 356.
Critique de la recherche d'autonomie au détriment de la protection : D. NOGUERO, « Agitation ou tempête pour le droit des majeurs protégés ? », *JCP G*, 2018, n° 25, p. 698.
On retrouve cette thématique pour les publics jeunes : D. GUERIN, « Entre protection et autonomie », *op. cit.*
[204] A.-M. LEROYER, « Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs », *op. cit.*
[205] P. MALAURIE et L. AYNES, *Droit des personnes. La protection des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, p. 341 s.
[206] T. VERHEYDE, « La protection de la personne du majeur protégé », *AJ Famille*, 2009, p. 19.
Réflexions sur le projet de réforme : J. HAUSER, « Les actions personnelles du majeur protégé (Aix-en-Provence, 4 févr. 2003, *Dr. fam.* 2003.127, note A. Gouttenoire) », *RTD Civ.*, 2004, p. 63.
[207] S. MORACCHINI-ZEIDENBERG, « L'acte personnel de la personne vulnérable », *RTD Civ.*, 2012, p. 21.
[208] L'article 458 du Code civil en dresse une liste : « *Sont réputés strictement personnels la déclaration de naissance d'un enfant, sa reconnaissance, les actes de l'autorité parentale relatifs à la personne d'un enfant, la déclaration du choix ou du changement du nom d'un enfant et le consentement donné à sa propre adoption ou à celle de son enfant* ». Attention, la liste n'est pas exhaustive.

55. L'autonomie souhaitée par le comité des droits de l'ONU –. La recherche d'autonomie sous-tend tous les droits que veut défendre la Convention[209]. Le comité de suivi a donc enjoint la France de repenser son modèle de protection des majeurs et de supprimer toute mesure incapacitante[210], appuyé en cela par le Défenseur des droits[211]. La France avait formulé une déclaration interprétative à propos de l'article 29 de la Convention relatif à la capacité juridique[212]. Elle se basait sur cette déclaration interprétative pour garder la possibilité de supprimer le droit de vote à des personnes sous tutelle. La rapporteuse spéciale a demandé à la France de supprimer cette déclaration interprétative [213], ainsi que l'article L. 5 du Code électoral qui permettait de refuser le droit de vote aux personnes sous tutelle[214].

56. Le droit de vote : un symbole de l'autonomie[215]**.** – C'est notamment l'insistance du comité qui a poussé le législateur français à apporter des changements importants à la protection des majeurs via la loi de programmation et de réforme de la justice du 23 mars 2019[216]. Suite au travail du groupe Caron-Déglise[217], outre des changements apportés à l'habilitation familiale

[209] « *Le respect de la dignité intrinsèque, de l'autonomie individuelle, y compris la liberté de faire ses propres choix, et de l'indépendance des personnes* » figure, à l'article 3, parmi les principes généraux de la convention, qui viennent donc irriguer toute la Convention.

[210] COMITE DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPEES, *Observation générale n° 1 (2014) sur l'article 12*, 19 mai 2014.Voix notamment portée par la rapporteuse spéciale de l'ONU lors de sa visite en France en 2017 : C. DEVANDAS-AGUILAR, *Observations préliminaires de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapée au cours de sa visite en France, du 3 au 13 octobre 2017*, 13 octobre 2017.
Le comité de suivi interprète en effet très strictement l'article 12 de la convention, qui affirme « *le droit pour les personnes handicapées à la reconnaissance en tout lieu de leur personnalité juridique* » ainsi qu'à la jouissance « *de la capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres* ».

[211] DEFENSEUR DES DROITS, *Rapport annuel d'activité*, 2016, p. 49 ; DEFENSEUR DES DROITS, *Rapport « Protection juridique des majeurs vulnérables »*, 2018.

[212] Cette déclaration interprétative précise que « *L'exercice du droit de vote est une composante de la capacité juridique qui ne peut connaître de restriction que dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article 12 de la Convention* ».

[213] ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées*, *op. cit.*, p. 4.

[214] *Ibid.*, p. 8.

[215] Pour des détails sur l'autonomie et l' « empowerment » : A.-E. CALVES, « "Empowerment" : Généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement », *Revue Tiers Monde*, avril 2009, n° 200, pp. 735-749 ; Y. LE BOSSE, « L'approche centrée sur le développement du pouvoir d'agir : une alternative crédible ? », 2012, disponible sur https://www.andadpa.fr/?page_id=3895 (Consulté le 1 juillet 2022).
« *On parle d'empowerment pour désigner l'estime de soi, la compétence personnelle, le désir de participation sociale et la conscience critique* » : C. GARDOU, *La société inclusive, parlons-en !*, Érès, 2015, p. 96.
V. encore S.-M. FERRIE, *Le droit à l'autodétermination de la personne humaine. Essai en faveur du renouvellement des pouvoirs de la personne sur son corps (Thèse)*, IRJS, 2018.

[216] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

[217] A. CARON-DEGLISE, *Rapport de mission interministérielle : L'évolution de la protection juridique des personnes. Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables*, *op. cit.*

et au mandat de protection future[218], le législateur a ajouté en 2019 le mariage[219] et le PACS[220], ainsi que le droit de vote[221] à la liste des droits qui pourraient être mobilisés avec plus d'autonomie par le majeur protégé. Le droit de vote est en effet appréhendé, pour beaucoup de personnes concernées, comme un symbole de l'autonomie, en tant que citoyen comme les autres[222]. La proposition originelle était d'inscrire le droit de vote dans la catégorie des actes strictement personnels[223] de l'article 458 du Code civil. La rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées considère également que le droit de vote est un acte strictement personnel[224]. Cela impliquerait que seule la personne peut exercer son droit, même si elle n'est pas en capacité de le faire. L'exercice du droit de vote ne serait en effet pas une question de capacité – juridique ou intellectuelle – mais plutôt d'exercice de la souveraineté[225]. Si le législateur n'a pas explicitement suivi cette recommandation[226], il a entouré le droit de vote de mécanismes qui ont vocation à protéger le droit de vote de la personne sous tutelle[227], traduisant le souci de rendre la personne autonome dans son vote, et de protéger la sincérité du scrutin[228].

---

[218] J. COMBRET et D. NOGUERO, « Personnes vulnérables, habilitation familiale et mandat de protection future : réforme de la justice et prospective », *Defrénois*, 2019, n° 24, p. 25.

[219] Qu'il soit sous tutelle ou sous curatelle, le majeur protégé doit simplement informer son tuteur ou curateur de son projet de mariage : C. civ., art. 460. On ne sait cependant qui est débiteur de cette obligation d'information, ni dans quel délai doit se faire l'information : A. DENIZOT, « Mariage des majeurs protégés : comment faire du vin nouveau avec de vieilles outres ? Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice », *RTD Civ.*, 2019, p. 419.

Le tuteur ou curateur pourra seulement former opposition à ce mariage : C. civ., art. 175

Avis émis après l'adoption du projet de loi, plutôt favorable à la réforme concernant mariage : A.-M. LEROYER, « Le mariage de la personne protégée (CEDH, 25 octobre 2018, *Delecolle c/ France,* n° 37646/13, *AJ fam*. 2018. 693, obs. G. Raoul-Cormeil) », *RTD Civ.*, 2019, p. 80.

Avis critique sur les solutions retenues par le législateur : A. DENIZOT, « Mariage des majeurs protégés : comment faire du vin nouveau avec de vieilles outres ? Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice », *op. cit.*

[220] Le majeur, sous tutelle comme sous curatelle, est assisté de son tuteur ou de son curateur pour la signature de la convention de PACS : C. civ., art. 461 et 462.

En revanche, il ne sera ni assisté, ni représenté lors de la déclaration conjointe devant l'officier de l'état civil ou devant le notaire instrumentaire prévue au premier *alinea* de l'article 515-3. Notons que le tuteur peut rompre unilatéralement le PACS, s'il est autorisé par le juge ou le conseil de famille.

[221] Via la suppression de l'article L. 5 du Code électoral.

[222] Les développements à suivre seront l'occasion de se questionner sur la réalité de la qualité de citoyen d'un majeur déficient intellectuel, sous protection juridique ou non : cf. *infra* 116 à 127.

[223] A. CARON-DEGLISE, *Rapport de mission interministérielle : L'évolution de la protection juridique des personnes. Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables*, *op. cit.*, p. 64.

[224] ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées*, *op. cit.*, p. 8.

[225] Cf. *supra* 33 et 35.

[226] Cf. *infra* 451 : le droit de vote n'est pas explicitement décrit comme strictement personnel.

[227] Les développements à venir seront l'occasion de revenir plus en profondeur sur la relation entre droit de vote et acte strictement personnel : cf. *infra* 447 à 467.

[228] Cf. *infra* 220 à 272. La sincérité du scrutin s'est finalement imposée comme l'une des principales limites à l'exercice du droit de vote dès lors qu'elle s'avère liée, elle aussi, à l'exercice de la souveraineté.

57. Cette conquête du droit de vote a été célébrée par beaucoup de personnes, même celles qui n'étaient pas concernées car n'étant pas sous tutelle, ou étant sous tutelle mais n'ayant pas été privées par le juge du droit de vote. Au-delà d'un changement pour une petite catégorie de la population, cela a été l'occasion pour beaucoup de découvrir ou de redécouvrir qu'ils étaient titulaires de ce droit, et qu'ils étaient donc légitimes à l'exercer. Il s'agissait donc d'une conquête qui ne concernait directement que les personnes sous tutelle, mais qui s'est transformée en symbole pour toutes les personnes déficientes intellectuelles.

58. L'autonomie, en lien avec la souveraineté, était à la source de la revendication d'un droit de vote pour tous. L'égalité dans l'exercice de ce droit de vote, entre les personnes déficientes intellectuelles, et les autres électeurs, fait cependant défaut, questionnant l'effectivité de ce vote autonome. Le prisme de la souveraineté suppose en effet systématiquement l'égalité des citoyens.

B. L'égalité

59. **Égalité dans l'accès au vote**. – La transition du vote d'un droit politique à un droit fondamental[229] emporte une conséquence. Le droit de vote s'est subjectivisé. Cela explique qu'il importe plus d'être titulaire de ce droit, que de l'exercer[230]. Les débats parlementaires à l'occasion de l'adoption de la réforme de 2019[231] illustrent cette transition tant les parlementaires soulignent que cette réforme permettra l'insertion de la personne protégée dans la société[232]. En somme, le droit de vote est un « *gage important de dignité* »[233]. Cette dignité

[229] Cf. *supra* 36 à 43.
[230] Y. DELOYE, « La citoyenneté entre devoir et engagement politique. Un point de vue sociologique », in O. BEAUD, F. SAINT-BONNET (dir.), *La citoyenneté comme appartenance à la communauté politique*, Panthéon-Assas, 2021, p. 26.
[231] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.
[232] M. Philippe Gosselin, député : « *Nous sommes d'accord, c'est évident, avec l'objectif d'une société inclusive, qui réserve, en son cœur, une place pour les personnes protégées et les personnes handicapées en général, tout en garantissant le respect de leurs droits* » (poursuit cependat en émettant des doutes sur la proposition d'article), Débats parlementaires, séance du 22 novembre 2018.
M. Philippe Gosselin, député : « *Nous aussi, nous voulons une société inclusive car nous considérons que le handicap est vaincu lorsqu'il fait partie de la vie de tous les jours*. », L. ATVIA, Compte-rendu des travaux de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 9 novembre 2018.
[233] CNCDH, *Avis sur le droit de vote des personnes handicapées. Citoyenneté et handicap : « Voter est un droit, pas un privilège »*, 26 janvier 2017, p. 6.

vaut car toutes les personnes, déficientes ou non, protégées ou non, ont accès au droit de vote sur un pied d'égalité[234] au nom de leur égale souveraineté.

60. Discrimination en cas d'impossibilité d'accès au vote pour manque d'aménagement du vote. – Aux termes de l'article 29 de la CDPH, les États signataires s'engagent ainsi à garantir « *aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres* », le a) du même article précisant que cela s'applique au droit de vote. Ainsi, le défaut d'aménagement du vote, et des techniques de vote à tout type de handicap constituerait, selon la CDPH[235], une discrimination[236]. Cela porterait atteinte à l'égalité des personnes en situation de handicap entre elles et avec les autres électeurs dans l'exercice de leur droit de vote. Or, le principe de dignité évoqué plus haut ne souffre pas de discrimination. Le préambule de la CDPH, en son *alinea* 8 énonce que « *toute discrimination fondée sur le handicap est une négation de la dignité* ». Ni l'égalité, ni le principe de dignité ne seraient alors satisfaits en cas de discrimination dans l'obtention ou l'exercice du droit de vote.

PROBLÉMATIQUE ET PLAN

61. Droit de vote affirmé. – Sauf à être mineures[237], étrangères[238], ou à avoir reçu une peine d'incapacité de vote pendant un temps déterminé[239], toutes les personnes déficientes intellectuelles ont le droit de vote. On ne peut donc nier la capacité de jouissance[240] des

---

[234] V. sur ce point les développements de Camille Aynès : C. AYNES, « Le vote du "fou". Citoyenneté et capacité à la lumière de la réforme du 23 mars 2019 », *op. cit.*, pp. 247-249.

[235] COMITE DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPEES, Communication n° 4/2011 adoptée le 12-13 septembre 2013.
En effet, l'article 2 de la CDPH précise que « *toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le handicap qui a pour objet ou pour effet de compromettre ou réduire à néant la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel, civil ou autres. La discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable* »

[236] H. OBERDORFF, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, 8e éd., LGDJ, 2021, no 339.

[237] Cf. *infra* 82 à 85.

[238] Cf. *infra* 72, et not. les nbp.

[239] Cf. *infra* 134 à 136.

[240] Cf. *infra* 69 à 78 pour plus de détails sur la capacité.
La capacité de jouissance est l' « *aptitude à devenir titulaire d'un droit ou d'une obligation (propriétaire, créancier, débiteur, etc.) qui, pour une personne physique, ne peut être entamée, dans les cas exceptionnels limitativement prévus par la loi, que pour la jouissance d'un droit déterminé, une exclusion générale équivalant à la perte de la personnalité juridique et à la mort civile, aujourd'hui abolie* », G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op. cit*., entrée °Capacité de jouissance

personnes déficientes intellectuelles de leur droit de vote. La capacité légale d'exercice du droit de vote n'est pas non plus contestable. Aucune mesure ne prévoit d'empêcher de voter une personne parce qu'elle est porteuse d'une déficience intellectuelle, ni même parce qu'elle présente une altération de ses facultés mentales[241]. Dans les faits cependant, il semble difficile de faire usage de cette capacité de d'exercice.

62. Plan. – Or, la dignité[242] du citoyen impose également de lui donner les moyens de l'autonomie dans son vote, sur la base de l'égalité avec les autres. La reconnaissance du droit de vote suppose l'ouverture et l'accessibilité de toutes les opérations de scrutin, comme l'impose le Code électoral[243]. Le manque d'autonomie et l'absence d'égalité que subissent les personnes déficientes intellectuelles dans l'exercice du droit de vote conduit au constat d'une indignité sur ce point. Si la consécration théorique du droit de vote est un pas en avant vers la consécration de l'égale dignité des personnes déficientes intellectuelles, elle n'en constitue pas l'aboutissement en ce qu'elle demeure peu effective dans la pratique. **Il s'agit ainsi d'une affirmation théorique du droit de vote (partie I), peu effective dans la pratique (partie II).**

[241] Cf. *infra* partie I, titre II, chapitre 1, 1155 à 219.

[242] A distinguer de la dignité du scrutin : « *Au moment où il vote, le citoyen doit avoir pleinement conscience du rôle qui est le sien et de l'importance du geste qu'il accomplit : toute dérision, voire tout laisser-aller risqueraient alors de troubler cette impression et de fausser finalement le jugement de l'électeur* » : R. GHEVONTIAN, « Le principe de dignité du scrutin », *D.*, 2003, p. 1132.

[243] C. élect., art. L. 62-2 : « *Les bureaux et les techniques de vote doivent être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit le type de ce handicap, notamment physique, sensoriel, mental ou psychique, dans des conditions fixées par décret*. »

PARTIE I : L'AFFIRMATION DU DROIT DE VOTE DES PERSONNES PORTEUSES D'UNE DÉFICIENCE INTELLECTUELLE

63. Constat d'une remise en question de l'extension du suffrage universel. – Si elles sont peu nombreuses[244], quelques voix[245] remettent en question l'extension du suffrage universel, voire les fondements même de ce qui fait la démocratie en France. Dans son essai politique rendant hommage à l'Utopie de Thomas Moore[246], le journaliste et essayiste Aymeric Caron fait entendre sa voix sur le sujet. Il avance ainsi que tous les avis n'ont pas la même valeur, et que notre démocratie qui accorde autant de poids à un avis « *stupide* » qu'à un avis éclairé, est particulièrement injuste[247]. Suivant ce raisonnement jusqu'à son terme, non seulement les personnes déficientes intellectuelles devraient être définitivement écartées du vote, mais il faudrait de plus opérer un tri dans les électeurs selon leurs qualités personnelles. L'auteur poursuit en effet en énonçant que « *La démocratie se veut le système politique le plus juste. Mais qu'est-ce que la loi du plus grand nombre, sinon la loi du plus fort ? On fait triompher la masse, la quantité, l'accumulation de chair et de muscles, et non le raisonnement ou l'intelligence. Est-il acceptable qu'une majorité d'ignorants puisse potentiellement dominer une minorité de plus sages qu'eux ? C'est pourtant bien ce qu'il se passe aujourd'hui en de*

---

[244] X. DUPRE DE BOULOIS, *Droit des libertés fondamentales*, *op. cit.*, nº 734 s.
Pour une histoire du suffrage universel en France, v. P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen : histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, 1992, spéc. intro p. 11 à 38 ; A. GARRIGOU, *Histoire sociale du suffrage universel en France : 1848 - 2000*, Le Seuil, 2002.

[245] V. ainsi le billet de blog : « Suffrage universel et roue de la fortune », 11 décembre 2010, disponible sur https://flocon-flocon.blogspot.com/2010/12/suffrage-universel.html (Consulté le 11 octobre 2022).
Charles Maurras, souvent cité sur le sujet du suffrage universel, critiquait plus les décisions laissées au suffrage universel que le suffrage universel en lui-même. V. par ex. : « *Nous n'avons jamais songé à supprimer le suffrage universel. On peut dire que le suffrage universel doit élire une représentation et non un gouvernement, sans vouloir supprimer ce suffrage, et en voulant tout le contraire* », C. MAURRAS, *Mes idées politiques*, Fayard, 1937.

[246] T. MOORE, *L'Utopie (1516)*, Librio, 2018.

[247] « *La démocratie qui accorde à tout citoyen une voix équivalente à son voisin est, dans les conditions actuelles, particulièrement injuste. Ce n'est pas acceptable que tout avis compte à valeur égale, quelle que soit l'expérience de son émetteur, ses qualifications, sa santé psychique, ses capacités de raisonnement ou son caractère (est-il égoïste, altruiste, intègre ?). Il faut avoir l'honnêteté de l'écrire : les individus qui composent une société ne sont pas égaux dans leur capacité de juger et de décider pour le bien de la collectivité. Quatre critères l'expliquent : la culture, l'information dont il se nourrit, l'intelligence et la personnalité de chaque individu. La démocratie que nous promouvons ne tient pas compte de cet état de fait. Dans une élection ou un référendum, elle accorde autant d'importance à l'avis d'un citoyen non informé ou stupide qu'à celui d'un autre individu éclairé et qui sait raisonner. D'un point de vue éthique, cela pose un sérieux problème : 51 % d'imbéciles peuvent commander 49 % de personnes douées de raison […]*. » : A. CARON, *Utopia XXI*, 2017, p. 165.

multiples occasions. »[248]. L'essayiste et géographe Christophe Guilluy suggère quant à lui, que certaines élites pensent que le vote ne devrait pas avoir la même valeur selon la personne qui l'émet[249]. Il craint alors d'en arriver à un système de vote à points, selon lequel chaque électeur, selon sa qualité, aura un coefficient attribué à son vote[250].

64. Crainte d'un retentissement sur le vote des personnes présentant une déficience intellectuelle. – Ces voix dissonantes, même si elles sont peu nombreuses, font craindre une remise en question du vote nouvellement acquis des personnes protégées, voire, plus globalement, des personnes présentant une déficience intellectuelle, qui seraient, selon l'auteur cité, une « *majorité d'ignorants* », des « *imbéciles* » ou encore des « *citoyen(s) non informé(s) ou stupide(s)* »[251]. À croire que le maniement d'un bulletin de vote serait plus dangereux que celui d'un fusil[252].

65. Plan. – Le vote exercé par des personnes déficientes intellectuelles est juridiquement valide[253]. Elles ont la capacité, tant de jouissance que d'exercice[254], de leur droit de vote, et une altération des facultés mentales ne peut remettre en question la validité du vote exprimé[255]. Elles sont électrices à part entière. L'examen du cadre légal entourant le vote pour des personnes déficientes intellectuelles révèle que la récente ouverture du droit de vote à toutes les personnes protégées[256] a laissé quelques questions en suspens. Ces questions sont en premier lieu relatives à la nature de cet acte, en second lieu à son régime dans le cas des personnes protégées, et en troisième lieu à la validité d'un vote exercé en cas de discernement altéré.

---

[248] *Ibid.*, p. 166.
Sur cette idée de manipulation des foules, qui fait craindre des masses « inintelligentes », v. not. E. BERNAYS, *Propaganda. Comment manipuler l'opinion en démocratie (1928)*, Zones, 2007 ; S. TCHAKHOTINE, *Le viol des foules par la propagande politique (1939)*, Gallimard, 1992 ; D. COLON, *Propagande. La manipulation de masse dans le monde contemporain*, Belin, 2019 ; D. COLON, *Les maîtres de la manipulation. Un siècle de persuasion de masse*, Tallandier, 2021.
[249] C. GUILLUY, *Le crépuscule de la France d'en haut*, Babelio, 2017, pp. 249-250.
[250] *Ibid.*, pp. 249-250.
[251] A. CARON, *Utopia XXI*, *op. cit.*, p. 165.
[252] La paternité de cette phrase revient au Conseiler à la Cour de cassation Jacques Massip, qui s'interrogeait à ce propos dans sa note sous Civ. 2ème, 9 novembre 1982, Dalloz 1983, p388-389, note J. Massip : « *Le maniement d'un bulletin de vote serait-il plus dangereux que celui d'un fusil* ? ».
[253] Cf. *infra* 152 et s.
[254] Sur le concept de la séparation capacité de jouissance et d'exercice, cf. *infra* 69 à 78.
[255] Cela est le cas depuis la loi du 23 mars 2019 : cf *infra* 106 et 107.
[256] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

L’étude des liens entre droit de vote et capacité, juridique comme réelle (**Titre I**), ainsi que l’examen de la validité d’un vote exprimé par une personne déficiente intellectuelle (**Titre II**) seront fondamentaux pour clarifier ces questions.

TITRE I : CAPACITÉ À EXPRIMER UN VOTE

66. Plan. – Par la suppression de l'article L.5 du Code électoral, la loi du 23 mars 2019[257] a invalidé le lien qui existait entre capacité civile et droit de vote chez les majeurs[258]. La dignité individuelle étant en effet au fondement du droit à la citoyenneté[259], il n'était plus possible de conditionner l'accès au vote des majeurs à une quelconque capacité, légale comme réelle. Toute personne déficiente intellectuelle, protégée ou non, a désormais accès au droit de vote[260].

La loi de 2019[261] impose cependant une révision du lien entre droit de vote et capacité, légale comme réelle. Le lien entre droit de vote et capacité légale s'est en effet tellement distendu (**chapitre 1**) qu'il apparaît maintenant que le droit de vote dépende d'une capacité civique, et non plus civile (**chapitre 2**).

[257] *Ibid.*
[258] Jusque cette loi, le juge pouvait supprimer le droit de vote d'une personne sous tutelle : cf. *infra* 88 et 101 à 104.
[259] Sur la signification de la dignité dans cette étude, et sur le lien entre dignité et citoyenneté : cf. *supra* 44 et s.
[260] V. EGEA, « L'apport de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice au droit des personnes. Une protection juridique des majeurs à la croisée des chemins, et. 15 », *Procédures*, juin 2019, n° 6 ; C. GAMALEU KAMENI, « Brèves réflexions sur le droit de vote des majeurs protégés au regard de la loi du 23 mars 2019 », *AJ Famille*, 2019, p. 515.
[261] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

CHAPITRE 1 : DROIT DE VOTE ET CAPACITÉ CIVILE

67. La capacité civile n'est aujourd'hui plus une condition d'obtention du droit de vote[262]. Capacité civile et droit de vote ont longtemps été fortement liés au travers de la protection des majeurs[263], mais la loi du 23 mars 2019[264], en supprimant l'article L.5 du Code électoral, a achevé une distension déjà entamée depuis quelques décennies. Ce changement récent impose cependant une revue des connaissances sur le sujet.

68. Bref historique du suffrage universel en France[265]. – L'élection a longtemps été réservée à une élite, souvent par la voie du cens[266]. À partir de 1791[267], sous un régime de monarchie constitutionnelle, le suffrage est censitaire[268], c'est-à-dire réservé aux hommes de plus de vingt-cinq ans payant le cens. L'impôt équivalait alors à trois journées de travail. Le suffrage universel masculin fait une très brève apparition en 1793[269], à l'occasion de l'élection de la Convention, mais le suffrage censitaire réapparaît immédiatement, avec des conditions d'impôt qui évoluent légèrement[270]. En 1799, sous le Consulat, c'est la mise en place du suffrage universel masculin à partir de 21 ans[271]. Tout le monde n'a cependant pas accès à un vote direct, les élections fonctionnant par un système de liste de confiance[272]. La monarchie

---

[262] Opposé à la suppression de l'article L. 5 du Code électoral, et donc à l'invalidation du lien tutelle/droit de vote : D. NOGUERO, « Election, droit de vote, droits fondamentaux et majeurs protégés », *JDSAM*, 2017, n° 16, pp. 128-137.
Critique de la suppression de l'article L. 5 du Code électoral : « *Il s'agit tout de même de laisser voter des personnes atteintes de graves altérations de leurs facultés mentales. Le risque de fraude électorale est évident »,* A. BATTEUR et L. MAUGER-VIELPEAU, *Droit des personnes, des familles et des majeurs protégés*, 11e éd., LGDJ, 2021, no 1339.
[263] Cf. *infra* 88 et 101 à 104 *:* Tutelle a signifié pendant longtemps l'absence de droits électoraux.
[264] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.
[265] Textes sur le suffrages universel direct : M. BALLET et O. DUHAMEL, *Les élections présidentielles*, 2e éd., Dalloz, 2017, p. 15 s.
B. DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel. Contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français (Thèse)*, Dalloz, 2011, p. 709 s.
[266] L. MIGINIAC, *Le régime censitaire en France, spécialement sous la monarchie de juillet (Thèse)*, Rousseau, 1900, pp. 10-23 et 41-48.
[267] Constitution des 3 et 4 septembre 1791.
[268] G. BACOT, « Le suffrage censitaire d'après les débats parlementaires du début de la Monarchie de juillet », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, février 2013, n° 38, p. 241 à 255.
[269] Constitution remplacée avant même d'être entrée en vigueur : L. MIGINIAC, *Le régime censitaire en France, spécialement sous la monarchie de juillet (Thèse)*, *op. cit.*, p. 20.
[270] *Ibid.*
[271] Constitution du 22 frimaire an VIII.
[272] Les citoyens n'élisent que des « candidats », le choix final appartenant au pouvoir : P. BLACHER, « L'étendue du suffrage universel sous la IIe République », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, février 2013, n° 38, p. 257 à 268. A. CASTALDO et Y. MAUSEN, *Introduction historique au droit*, 5e éd., Dalloz, 2019, no 1352.
Voir le texte de la Constitution du 22 firmaire an VIII :

constitutionnelle de 1815 rétablit le suffrage censitaire : pour voter, il faut alors avoir plus de 30 ans et payer 300 francs[273]. En 1820, une loi fait la part belle aux propriétaires fonciers : les citoyens les plus imposés ont deux voix aux élections[274]. En 1831, sous la Monarchie de Juillet, la loi du double-vote est supprimée[275]. Le cens diminue à 200 francs, et l'âge minimum descend à 25 ans, permettant un plus large accès aux urnes[276]. La Seconde République, en 1848[277], met en place définitivement le suffrage universel masculin[278]. Les seules conditions pour voter sont d'avoir au minimum 21 ans et ses droits civils et politiques[279]. C'est seulement en 1944 que les femmes obtiendront à leur tour le droit de vote[280]. En 1974, l'âge d'obtention du droit de vote est abaissé à 18 ans[281]. En 2019, la loi du 23 mars[282] ouvre le droit de vote à toutes les personnes sous tutelle, finalisant alors un détachement entre capacité légale et droit de vote[283].

69. Définitions. – Depuis la loi de 2019, toute personne déficiente intellectuelle, protégée ou non, a accès au droit de vote, et a ainsi la capacité, de jouissance comme d'exercice de son

« *Article 7. - Les citoyens de chaque arrondissement communal désignent par leurs suffrages ceux d'entre eux qu'ils croient les plus propres à gérer les affaires publiques. Il en résulte une liste de confiance, contenant un nombre de noms égal au dixième du nombre des citoyens ayant droit d'y coopérer. C'est dans cette première liste communale que doivent être pris les fonctionnaires publics de l'arrondissement.*
Article 8. - Les citoyens compris dans les listes communales d'un département désignent également un dixième d'entre eux. Il en résulte une seconde liste dite départementale, dans laquelle doivent être pris les fonctionnaires publics du département.
Article 9. - Les citoyens portés dans la liste départementale désignent pareillement un dixième d'entre eux : il en résulte une troisième liste qui comprend les citoyens de ce département éligibles aux fonctions publiques nationales. »

[273] L. MIGINIAC, *Le régime censitaire en France, spécialement sous la monarchie de juillet (Thèse)*, *op. cit.*, pp. 41 et s.

[274] Loi électorale du double vote du 29 juin 1820.
M. LE BRETON et D. LEPELLEY, « Une analyse de la loi électorale du 29 juin 1820 », *Revue économique,* mars 2014, n° 65, pp. 469-518.

[275] Loi électorale du 19 avril 1831.

[276] L. MIGINIAC, *Le régime censitaire en France, spécialement sous la monarchie de juillet (Thèse)*, *op. cit.*, p. 76.

[277] Décret du 5 mars 1848 relatif au suffrage universel ; A. GARRIGOU, « Le brouillon du suffrage universel. Archéologie du décret du 5 mars 1848 », *Genèses*, 1991, n° 6, p. 161.

[278] P. BLACHER, « L'étendue du suffrage universel sous la IIe République », *op. cit.*

[279] S. TOMEI, « Citoyenneté et suffrage universel en france depuis la révolution », *Humanisme*, janvier 2009, p. 42 à 50.
Débats parlementaires sur le suffrage universel au moment du passage à la IIIème république (Lois constitutionnelles des 24, 25 février et 16 juillet 1875) : P.-H. PRELOT, « Le suffrage universel dans la république. Les débats parlementaires 1871-1875 », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, février 2013, n° 38, p. 205 à 328.

[280] Ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération. Pour des détails sur les femmes et le droit de vote, cf. *infra* 87 et 94 à 98.

[281] Loi n° 74-631 du 5 juillet 1974 fixant à dix-huit ans l'âge de la majorité.

[282] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ; N. PETERKA, « La déjudiciarisation du droit des personnes protégées par la loi du 23 mars 2019. Progrès ou recul de la protection ? Doctr. 437 », *op. cit.* ; V. EGEA, « L'apport de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice au droit des personnes. Une protection juridique des majeurs à la croisée des chemins, et. 15 », *op. cit.*

[283] Cf. *infra* 117 à 120.

droit de vote. Élément de l'état des personnes[284], la capacité est l'« *aptitude à acquérir un droit et à l'exercer reconnue en principe à tout individu* »[285]. Traditionnellement, la capacité juridique se divise en deux : la capacité de jouissance et la capacité d'exercice[286]. Lorsque l'on aborde conjointement capacité et déficience intellectuelle, la distinction entre jouissance et exercice a un réel sens dans le cadre de la protection des majeurs. Cette distinction est historique[287]. On considère qu'elle a fait son apparition avec la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen[288]. La notion a été consacrée au 20e siècle, reprise par plusieurs auteurs, dont Capitant, Saleilles, ou encore Kelsen[289]. Ayant notamment permis de justifier la notion de personnalité juridique des incapables[290], la pertinence de son existence est aujourd'hui parfois remise en question[291].

70. Capacité de jouissance[292]. – La capacité de jouissance est l'« *aptitude d'une personne à être titulaire de droits* »[293]. Cette capacité de jouissance ne peut être entamée que de façon exceptionnelle, et ne peut jamais être réduite à néant[294]. Un fort lien existe entre capacité

---

[284] G. CORNU, *Droit civil : Introduction, les personnes, les biens*, 12e éd., Montchrestien, 2005, n° 473.

[285] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2014, entrée °Capacité. L'article 414 du Code civil dispose que « *La majorité est fixée à dix-huit ans accomplis ; à cet âge, chacun est capable d'exercer les droits dont il a la jouissance* ».

[286] D'autres classifications existent. On peut aussi distinguer capacité naturelle, capacité de droit (ou légale). L'incapacité naturelle peut ainsi coexister avec l'incapacité de droit : c'est l'exemple du très jeune enfant. Quant au mineur qui approche des dix-huit ans, on peut considérer qu'il est capable naturellement mais incapable légalement. L'incapacité naturelle peut aussi être entendue comme étant celle qui produit des effets sans besoin qu'elle soit prévue par la loi. V. sur ce point J. CARBONNIER, *Droit civil : Introduction. Les personnes. La famille, l'enfant, le couple. Volume 1*, PUF, 1ère édition, 2004, p. 543 s. ; F. TERRE et D. FENOUILLET, *Les personnes : Personnalité - incapacité, protection*, 8e éd., Dalloz, 2012, n° 293 à 307.

[287] I. MARIA, « De l'intérêt de distinguer jouissance et exercice des droits », *JCP G*, 2009, n° 149.

[288] Art. 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, 1789 : « […] *l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits* ».

[289] H. CAPITANT, *Introduction à l'étude du droit civil. Notions générales*, BNF, 1898 ; R. SALEILLES, *De la personnalité juridique - Histoire et théories (1910)*, La mémoire du droit, 2003, p. 505 ; H. KELSEN, *Théorie pure du droit, trad. C. Eisenmann*, Bruylant-LGDJ, 1999, p. 161 ; cités par I. MARIA, « De l'intérêt de distinguer jouissance et exercice des droits », *JCP G 2009, I, n° 149*.

[290] Selon la doctrine du XIXe siècle, personne juridique et personne humaine étaient confondues. Le fait de distinguer capacité de jouissance et capacité d'exercice permettait de restreindre la capacité d'exercice d'une personne sans attenter à sa personnalité juridique, et donc à l'être humain, et ainsi, sans risquer de la voir qualifiée de « sous-homme » : v. sur ce point I. MARIA, « De l'intérêt de distinguer jouissance et exercice des droits », *op. cit*.

[291] *Ibid.* ; La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs aurait remplacé les incapacités de jouissance par des incapacités d'exercice, cela est déduit du fait que le juge peut autoriser les actes concernés par l'incapacité (rédaction de testament, droit de vote, etc.) : E. PECQUEUR, A. CARON-DEGLISE et T. VERHEYDE, « Capacité juridique et protection juridique à la lumière de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées », *Recueil Dalloz*, mai 2016, n° 17, pp. 958-963.

[292] I. MARIA, *Les incapacité de jouissance. Critique d'une catégorie doctrinale (thèse)*, ANRT, 2006.

[293] F. DEKEUWER-DEFOSSEZ et J. LABASSE, *Lamy Droit des personnes et de la famille*, entrée °Capacité, n° 241-3.

[294] Plus largement, la capacité de jouissance est en effet l'« *aptitude à devenir titulaire d'un droit ou d'une obligation (propriétaire, créancier, débiteur, etc.) qui, pour une personne physique, ne peut être entamée, dans*

générale de jouissance et personnalité juridique[295]. Ainsi, le principe est la capacité de jouissance, même concernant les mineurs et les majeurs protégés[296]. La capacité juridique s'acquiert en même temps que la personnalité juridique, à la naissance[297]. Cette relation est si solide que reconnaître la privation de la capacité générale de jouissance reviendrait à admettre une restriction de la personnalité juridique[298].

71. Impossibilité de l'incapacité générale de jouissance. – Pour autant, malgré ces liens, personnalité juridique et capacité de jouissance n'iraient pas jusqu'à se confondre[299], notamment en raison de l'histoire de la notion de capacité[300]. Peut-on tenir le même raisonnement dans le cas d'incapacités spéciales de jouissance, et déduire que cela entraînerait une réduction partielle de la personnalité juridique ? On pourrait le penser[301] mais cela est discuté[302]. Par ailleurs, depuis la fin de la mort civile[303], il n'est plus possible de supprimer l'intégralité de la capacité de jouissance d'une personne. De fait, l'atteinte portée par une privation de la capacité de jouissance est telle qu'elle ne peut être totale. Elle devrait même en principe ne pas être possible[304]. Elle ne peut donc être que spéciale[305], et doit être prévue par la loi[306]. La capacité de jouissance est en effet divisible[307].

---

les cas exceptionnels limitativement prévus par la loi, que pour la jouissance d'un droit déterminé, une exclusion générale équivalant à la perte de la personnalité juridique et à la mort civile, aujourd'hui abolie » G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op. cit*.

[295] G. CORNU, *Droit civil : Introduction, les personnes, les biens*, *op. cit.*, p. 214 s.

[296] C. civ., art. 8 : « *Tout Français jouira des droits civils* ».
P. MALAURIE, *Droit des personnes : La protection des mineurs et des majeurs*, LGDJ, 2016, pp. 264 et 265.

[297] P. VOIRIN, G. GOUBEAUX, *Droit civil. Tome 1 : Introduction au droit. Personnes - Familles. Personnes protégées. Biens - obligations - Sûretés*, 36e éd., LGDJ, 2016, n° 97.

[298] *Ibid,* n° 236-5.

[299] Ainsi, si la capacité de jouissance est divisible, ce n'est pas le cas de la personnalité juridique. La capacité de jouissance est susceptible d'exception, pas la personnalité juridique. V. sur ce point G. CORNU, *Droit civil : Introduction, les personnes, les biens*, 12e éd., Montchrestien, 2005, n° 470 s. ; F. ZENATI-CASTAING et T. REVET, *Manuel de droit des personnes*, PUF, 2006, n° 207.

[300] Cf. *supra* 69 : la distinction entre capacité de jouissance et capacité d'exercice a permis de justifier l'existence de la personnalité juridique des personnes incapables, et des personnes morales.

[301] Dans ce sens : F. ZENATI-CASTAING et T. REVET, *Manuel de droit des personnes*, *op. cit.*, n° 209 ; F. TERRE et D. FENOUILLET, *Les personnes : Personnalité - incapacité, protection*, *op. cit.,* n° 297 *:* "*il [le droit] limite la personnalité du sujet, dans une mesure variable*" (en parlant de la mise en place des incapacités de protection et de défiance).

[302] G. CORNU, *Droit civil : Introduction, les personnes, les biens*, *op. cit.*, n° 477.

[303] La mort civile a été abrogée par une loi du 31 mai 1854. Elle emportait la disparition de la personnalité juridique et la fin de la possibilité d'être titulaires de droits ou de les exercer. V. P. MALAURIE, *Droit des personnes : La protection des mineurs et des majeurs*, LGDJ, 2016, n° 506.

[304] F. DEKEUWER-DEFOSSEZ et J. LABASSE, *Lamy Droit des personnes et de la famille*, *op. cit*., entrée °Capacité, n° 236-5.

[305] F. TERRE et D. FENOUILLET, *Les personnes : Personnalité - incapacité, protection*, *op. cit*., n° 295.

[306] On note tout de même quelques incapacités de fait qui font exception à cette règle.

[307] G. CORNU, *Droit civil : Les personnes*, Montchrestien, 13e éd., 2007, n° 14.

72. Incapacités spéciales de jouissance. – Malgré leur caractère exceptionnel, ces incapacités spéciales de jouissance sont nombreuses[308]. Elles concernent principalement les mineurs[309] et les majeurs sous protection[310]. Dans ce cas, il s'agit d'incapacités de protection[311], c'est-à-dire pensées pour protéger la personne incapable. Les incapacités de jouissance peuvent également trouver à s'appliquer aux étrangers[312], et aux personnes condamnées pour une infraction[313]. Elles peuvent aussi concerner d'autres personnes, en raison de leur métier ou de leur fonction : tuteur, personnel médical, ou encore travailleur social[314]. Il s'agit par exemple de l'incapacité du mandataire judiciaire[315] à la protection des majeurs de recevoir une procuration de la part de la personne qu'il protège[316].

73. Incapacités de jouissance du majeur protégé. – Le majeur protégé voit quant à lui des règles particulières s'appliquer dans certaines circonstances, du fait de dispositions légales.

---

[308] Pour un catalogue très détaillé des incapacités de jouissance : V. F. DEKEUWER-DEFOSSEZ et J. LABASSE, *Lamy Droit des personnes et de la famille*, entrée °Capacité, n° 236-30 s.

[309] F. ZENATI-CASTAING et T. REVET, *Manuel de droit des personnes*, *op. cit.,* n° 210.

[310] *Ibid,* n° 211.

[311] F. TERRE et D. FENOUILLET, *Les personnes : Personnalité - incapacité, protection*, *op. cit.*, n° 297.

[312] Les étrangers peuvent se voir retirer des droits par des lois spéciales : F. ZENATI-CASTAING et T. REVET, *Manuel de droit des personnes*, *op. cit.*, n° 226. Tous ne sont cependant pas concernés dans la même mesure. Il faut opérer, dans certains cas, une distinction entre les ressortissants de pays membres de l'Union européenne et les autres. C'est notamment le cas quant à la jouissance des droits civils et politiques : les ressortissants de l'Union européenne ont le droit de vote aux élections municipales et européennes. V. sur ce point P. ORIOL, « Le droit de vote des résidents étrangers dans l'Union européenne », *Migrations Société*, juin 2007, n° 114, p. 83 à 97.

[313] Depuis la suppression de l'automaticité des peines complémentaires, le juge peut prévoir des peines complémentaires, en s'appuyant sur l'article 131-10 du Code pénal, qui dispose que : « *Lorsque la loi le prévoit, un crime ou un délit peut être sanctionné d'une ou de plusieurs peines complémentaires qui, frappant les personnes physiques, emportent interdiction, déchéance, incapacité ou retrait d'un droit, injonction de soins ou obligation de faire, immobilisation ou confiscation d'un objet, confiscation d'un animal, fermeture d'un établissement ou affichage de la décision prononcée ou diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique*. »

[314] Pour un tour d'horizon de ces incapacités, dites « de défiance », pensées pour protéger les personnes protégées, et les personnes vulnérables de manière générale : F. DEKEUWER-DEFOSSEZ et J. LABASSE, *Lamy Droit des personnes et de la famille,* entrée °Capacité, n° 236-100.

[315] Sur le mandataire judiciaire, cf. *infra* 390 et 460.

[316] C. civ., art. 909 al. 2 : « *Les mandataires judiciaires à la protection des majeurs et les personnes morales au nom desquelles ils exercent leurs fonctions ne peuvent pareillement profiter des dispositions entre vifs ou testamentaires que les personnes dont ils assurent la protection auraient faites en leur faveur quelle que soit la date de la libéralité* ».
Il s'agit alors d'une incapacité de défiance : le but est d'éviter que le sujet abuse de sa situation, de sa profession notamment, au détriment de personnes jugées plus faibles.
V. F. TERRE et D. FENOUILLET, *Les personnes : Personnalité - incapacité, protection*, *op. cit*., n° 297.

C'est notamment le cas du mariage et du pacs[317], ainsi que du divorce[318]. De plus, la rédaction d'un testament valable sera également soumise à quelques règles supplémentaires que celles de droit commun[319]. Le majeur protégé voit aussi des restrictions quant à la pratique de certaines activités dangereuses ou la possession de certains biens dangereux[320], ainsi que l'exercice de certaines professions[321]. De même, l'articulation du Code de la santé publique et du Code civil[322] conduit à l'application de règles dérogatoires en matière médicale[323]. Enfin, pendant longtemps, le majeur sous tutelle pouvait être privé du droit de vote[324], possibilité supprimée par la loi du 23 mars 2019[325].

74. Capacité d'exercice. – La capacité d'exercice peut se définir comme l'« *aptitude, pour une personne, à mettre en œuvre les droits dont elle est titulaire* »[326]. De façon plus détaillée, c'est l'« *aptitude à faire valoir par soi-même et seul un droit dont on est titulaire sans avoir besoin d'être représenté ni assisté à cet effet par un tiers* »[327].

75. Incapacité générale d'exercice. – Contrairement aux incapacités de jouissance, les incapacités d'exercice n'entraînent aucune amputation de la personnalité juridique[328].

---

[317] La majeur sous curatelle, comme sous tutelle, doit simplement informer son curateur de son intention de se marier (C. civ., art. 460). V. not. G. RAOUL-CORMEIL, « Contrôle préventif du projet de mariage : de l'autorisation à l'opposition », *D.*, 2019, p. 1865 ; A. BATTEUR, L. MAUGER-VIELPEAU et G. RAOUL-CORMEIL, « La conclusion forcée du contrat de mariage du majeur protégé », *D.*, 2019, p. 825. V. aussi A.-M. LEROYER, « Le mariage de la personne protégée (CEDH, 25 oct. 2018, *Delecolle c/ France,* n° 37646/13, AJ fam. 2018. 693, obs. G. Raoul-Cormeil) », *op. cit.* ; A. DENIZOT, « Mariage des majeurs protégés : comment faire du vin nouveau avec de vieilles outres ? Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice », *op. cit.*

[318] S. DAVID, « Le divorce du majeur protégé », *AJ fam.*, 2020, p. 502. V. également tout le dossier consacré au divorce du majeur protégé dans le n° 10 de l'AJ Famille de 2020.

[319] F. DEKEUWER-DEFOSSEZ et J. LABASSE, *Lamy Droit des personnes et de la famille*, entrée °Capacité, n° 236-135.

[320] *Ibid.*, n° 236-35.

[321] *Ibid.*, n° 2369-45.

[322] A. BATTEUR, « Recherche d'une articulation entre le Code de la santé publique et le Code civil : un défi à relever en faveur des personnes vulnérables », *Dr. fam.*, 2011, n° 2, p. 5.

[323] F. DEKEUWER-DEFOSSEZ et J. LABASSE, *Lamy Droit des personnes et de la famille*, entrée °Capacité, n° 236-65 et 236-70.

[324] Incapacité de jouissance du droit de vote qui entraînait de fait l'impossibilité d'être juré via le premier *alinea* de l'article 261 du Code de procédure pénale qui dispose que : « *Dans chaque commune, le maire, en vue de dresser la liste préparatoire de la liste annuelle, tire au sort publiquement à partir de la liste électorale un nombre de noms triple de celui fixé par l'arrêté préfectoral pour la circonscription. Pour la constitution de cette liste préparatoire, ne sont pas retenues les personnes qui n'auront pas atteint, l'âge de vingt-trois ans au cours de l'année civile qui suit* ». Avec la fin de cette possibilité de retrait du droit de vote des personnes sous tutelle, il est probable que, sauf adaptations législatives ultérieures, ces personnes puissent être jurées.

[325] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

[326] F. DEKEUWER-DEFOSSEZ et J. LABASSE, *Lamy Droit des personnes et de la famille*, entrée °Capacité, n° 236-5.

[327] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2020., entrée °Capacité d'exercice

[328] G. CORNU, *Droit civil : Introduction, les personnes, les biens*, *op. cit.*, n° 474.

L'incapacité d'exercice étant remédiable, elle peut être générale[329] : c'est le cas du mineur non émancipé et ce peut être le cas du majeur sous tutelle, dans l'hypothèse où le juge n'a déterminé aucune sphère de capacité[330]. Ces incapacités sont majoritairement des incapacités de protection[331].

76. Incapacités spéciales d'exercice. – Il existe également quelques incapacités d'exercice spéciales, qui sont plutôt considérées comme des incapacités de défiance[332]. Il s'agit par exemple de l'interdiction faite aux tuteurs et administrateurs légaux de passer des actes de commerce avec le mineur sur lequel ils veillent[333].

77. Le cas de la tutelle des majeurs. – Le mécanisme de protection des majeurs[334] peut conduire, dans certaines situations, à une diminution de la capacité juridique de la personne protégée, ou du moins de la capacité d'exercice. En effet, dans le cadre de la tutelle, le tuteur peut être amené à se substituer au majeur protégé pour la réalisation de certains actes, et notamment en matière patrimoniale[335]. Selon la définition énoncée plus haut, l'assistance comme la représentation peuvent être considérées comme une atteinte à la capacité d'exercice de la personne. L'incapacité d'exercice pourra alors selon les cas être qualifiée de totale ou partielle. La tutelle recouvre ainsi généralement le cas d'une incapacité totale, quand la curatelle et son mécanisme d'assistance sont un exemple d'incapacité partielle.

78. Capacité et droit de vote. – Avant la suppression de l'article L. 5 du Code électoral[336], le majeur sous tutelle qui était privé de son droit de vote était privé de la capacité d'exercice,

---

[329] J. CARBONNIER, *Droit civil : Introduction. Les personnes. La famille, l'enfant, le couple. Volume 1*, *op. cit.*, p. 543.

[330] Il s'agit d'une incapacité générale d'exercice, exception faite des actes de la vie courante (aller faire de menus achats par exemple) : J. HAUSER, « Incapables majeurs : actes de la vie courante (Civ. 1ère, 19 octobre, 2004, n° 1413 ; JCP 2004.IV.3299) », *RTD Civ.*, 2005, p. 103..

[331] F. TERRE et D. FENOUILLET, *Les personnes : Personnalité - incapacité, protection*, *op.* cit., n° 297.

[332] Notion controversée, v. P. MALAURIE et L. AYNES, *Droit des personnes. La protection des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, nº 315.

[333] F. ZENATI-CASTAING et T. REVET, *Manuel de droit des personnes*, *op. cit*., n° 203 à 206.

[334] Pour un tableau reprenant les différentes mesures de protection juridique : T. VERHEYDE, « Les mesures de protection juridique des majeurs », *AJ Famille*, 2016, p. 182.

[335] C. civ., art. 473 : « *Sous réserve des cas où la loi ou l'usage autorise la personne en tutelle à agir elle-même, le tuteur la représente dans tous les actes de la vie civile.*
Toutefois, le juge peut, dans le jugement d'ouverture ou ultérieurement, énumérer certains actes que la personne en tutelle aura la capacité de faire seule ou avec l'assistance du tuteur ».
F. DEKEUWER-DEFOSSEZ et J. LABASSE, *Lamy Droit des personnes et de la famille*, entrée °Capacité.
Les actes de la vie courante font figure d'exception. Le majeur sous protection garde une capacité naturelle pour la réalisation de ces actes : Civ. 1ère, 3 juin 1980, n° 79-12.079, *Bull. Civ. I,* n° 172.

[336] Article qui permettait au juge de supprimer le droit de vote d'une personne sous tutelle de façon motivée.

mais également de jouissance de ce droit : personne ne pouvait se substituer à lui pour l'exercer. Les autres majeurs protégés ne souffraient d'aucune diminution de leur capacité de jouissance ou d'exercice de leur droit de vote.

79. Plan. – Droit de vote et capacité civile ont longtemps été fortement imbriqués, notamment, dans le domaine du handicap, au travers de la protection des majeurs (**section 1**). L'extension du suffrage à toutes les personnes protégées a cependant achevé la distension du lien entre droit de vote et capacité (**section 2**).

Section 1 : Les origines du lien entre capacité et droit de vote

80. Incapacité civile et retrait du droit de vote : l'importance de l'autonomie. – L'incapacité civile, au sens d'incapacité légale a justifié pendant longtemps l'exclusion du suffrage des femmes, des majeurs protégés, et des mineurs. En effet, ces personnes n'étaient pas considérées comme suffisamment compétentes pour « *décider du bien commun* »[337]. « *Les exclusions qui jalonnent l'itinéraire du suffrage et dont la plupart a aujourd'hui disparu, répondent à plusieurs motifs, les deux premiers se recoupant partiellement : l'absence d'autonomie, l'absence de discernement* »[338]. Selon Rosanvallon[339], il est clair que lorsque Sieyès disait « *il n'y a point d'engagements, s'il n'est fondé sur la volonté libre de contractants* »[340], il entendait que l'autonomie de la volonté était nécessaire pour participer à la vie politique[341]. L'autonomie requise pour les actes de la vie civile était donc pensée comme la même que celle nécessaire à l'exercice de droits civiques[342]. L'incapacité civile justifiait donc le retrait du droit de vote. Le Conseil constitutionnel avait ainsi jugé qu'il résulte du rapprochement de l'article 3 de la Constitution et de l'article 6 de la Déclaration de

[337] M. EUDES, « Vers l'abolition des dernières restrictions au droit de vote ? Etude des frontières du corps électoral », *RTDH*, 2006, n° 67, p. 579.
[338] J.-Y. VINCENT, « Citoyenneté et dignité : les exclus de la citoyenneté par décision de justice », in G. KOUBI (dir.), *De la citoyenneté*, Lexis Nexis, 1995, p. 106.
[339] P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen : histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, 1992, p. 108.
[340] E. SIEYES, *Préliminaire de la Constitution françoise : reconnoissance et exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen*, 1789, p. 23.
[341] Cette condition d'autonomie a également justifié que les moines et les domestiques soient privés du droit de vote, trop influencés par leurs vœux solennels à l'Église, ou par leur maître: P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, *op. cit.*, pp. 118-130.
Mais cette privation du droit de vote n'étant pas liée à une incapacité civile, il n'y a pas lieu de s'étendre ici sur ce point.
[342] Ce que rejoint philosophiquement Kant, qui estime que la qualification de citoyen présuppose l'autonomie au sein de la société, une habilité à agir selon sa propre volonté : E. KANT, *Doctrine du droit*, Philonenko, 1971, p. 196.

1789 « *que la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu* »[343].

81. Plan. – Dans le cas des mineurs, le lien entre capacité et droit de vote perdure (**paragraphe 1**). Pour les femmes et les majeurs protégés en revanche, leur inclusion dans le corps électoral a marqué la déliaison de l'incapacité civile et électorale (**paragraphe 2**). Le cas des condamnés ne sera pas abordé dans cette section. Ces derniers ne sont en effet pas dans une situation d'incapacité civile : ils subissent un retrait de leurs droits politiques/civiques du fait d'une situation d'indignité[344].

Paragraphe 1 : Un lien qui perdure : le cas des mineurs

82. Prédominance de la capacité dès l'instauration du droit de vote. – Le lien entre capacité et vote est présent dès l'instauration du vote en France, et pas seulement concernant la protection des majeurs[345]. Dès 1789, lors de la définition des conditions d'accès au droit de vote par les constituants, des discussions ont été émises à propos de l'âge et de la capacité[346]. Les règles de l'Ancien Régime étant dans certains lieux encore en vigueur, survivaient des différences territoriales quant à l'âge d'accès à la majorité[347]. Or, il semblait impensable de permettre à des personnes n'ayant pas leur pleine capacité civile de voter. Les seuils ont donc été uniformisés à la hausse, ne permettant pas le vote avant 25 ans[348]. Puis, en 1792, la majorité politique est finalement baissée à 21 ans, la majorité civile restant fixée à 25 ans, emportant une

[343] Cons. const., *Quota par sexe,* 18 novembre 1982, n° 82-146 DC, cons. 7.
[344] L'indignité sera évoquée *infra* 134 à 136. Il sera alors l'occasion de faire le lien entre cette indignité électorale comme peine complémentaire, et la dignité de la personne déficiente intellectuelle qui commande de lui reconnaître le droit de vote.
[345] Condorcet a ainsi écrit : « *Parmi les exclusions au droit de cité, il y en a qu'on peut regarder comme naturelles ; par exemple, l'exclusion des mineurs, des moines, des domestiques, des hommes condamnés pour crime, de tous ceux qui peuvent être supposés n'avoir pas une volonté éclairée, ou une volonté propre ; de ceux qu'on peut légitimement soupçonner d'une volonté corrompue* », *Œuvres de Condorcet, t. VIII*, p. 130.
Or, à l'époque, *« le droit de vote est purement dérivé de la capacité civile, il ne fait que la prolonger sur le terrain politique* » (ce qu'on peut contester aujurd'hui, cf. *infra* 117 à 120), P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, *op. cit.*, p. 108.
[346] P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, *op. cit.*, pp. 112-113.
[347] *Ibid.*, p. 112.
[348] *Ibid.*

différence entre les deux capacités, qualifiée d' « anomalie »[349]. Cette dernière sera corrigée en 1792[350], emportant finalement la liaison des majorités civiles et électorales[351].

83. Indépendance de l'exercice des droits civils et des droits politiques ? – De nouvelles discussions ont eu lieu à l'occasion de la loi du 5 juillet 1974[352] qui a abaissé l'âge de la majorité à 18 ans. Les débats parlementaires ont été fournis, mais un certain consensus régnait quant au principe de l'abaissement de l'âge de la majorité[353]. La discussion portait surtout sur la question du dédoublement de la majorité civile et de la majorité électorale : le Gouvernement proposait d'abaisser la majorité électorale à dix-huit ans, mais de conserver la majorité civile à vingt et un ans, surtout pour des raisons techniques (l'abaissement de la majorité civile à dix-huit ans obligeant à de multiples adaptations des textes). Les divergences portaient principalement sur l'interprétation de l'article 3 al. 4 de la Constitution de 1958, qui dispose que « *sont électeurs, dans des conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes jouissant de leurs droits civils et politiques* ». Le Gouvernement, par la voix de son Garde des sceaux, estimait après consultation de divers organes, dont le Conseil d'État, que « *les dispositions de l'article 3 de la Constitution ont entendu consacrer le principe du suffrage universel pour tous les nationaux français majeurs mais que celle-ci ne limite pas pour autant l'exercice du droit de vote aux seules personnes ayant atteint la majorité civile »*[354].

En d'autres termes, si la Constitution dit que tous les Français majeurs sont électeurs, elle ne dit pas, pour autant, que seuls les Français ayant atteint la majorité civile disposent du droit de vote[355]. Le Gouvernement confirme son analyse par l'article 7 du Code civil, qui précise que l'exercice des droits civils est indépendant de l'exercice des droits politiques.

---

[349] *Ibid.*, pp. 113-114.
[350] Loi du 20 septembre 1792 sur l'état civil.
[351] Et non pas en 1948, comme écrit dans D. DUTRIEUX, « A quel âge peut-on voter ? », *LPA*, 2021, n° 61, p. 14. En effet, la Constitution du 4 novembre 1948 est venue entériner un décret du 5 mars 1848 qui instaurait le suffrage universel masculin, sans changer la majorité électorale. Se référer à P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, *op. cit.*, pp. 114, 258 et s., 299 et s.
[352] Loi n° 74-631 du 5 juillet 1974 fixant à dix-huit ans l'âge de la majorité. C'est elle est qui est venue modifier l'article 488 du Code civil, dont voici le premier *alinea* : « *La majorité est fixée à dix-huit ans accomplis ; à cet âge, on est capable de tous les actes de la vie civile.* » (Version en vigueur du 7 juillet 1974 au 1 janvier 2009).
[353] V. par exemple : *« [Le Gouvernement est] convaincu que la prolongation de la scolarité, la diffusion de plus en plus large des enseignements secondaires et supérieurs, de même que l'abondance des informations de toute nature répandues par la presse et les moyens audiovisuels, ainsi que le développement des communications et des voyages, rendent les jeunes capables de former leur jugement à un âge plus précoce que par le passé » :* DEBATS PARLEMENTAIRES, 1ère séance du mardi 25 juin 1974, p. 2912.
[354] *Ibid.*
[355] DEBATS PARLEMENTAIRES, 1ère séance du mardi 25 juin 1974, *op. cit.*, p. 2913 s.

84. Refus de l'analyse par les députés. – Les députés qui intervenaient au débat insistaient quant à eux pour abaisser conjointement majorités civile et électorale à dix-huit ans, la Constitution ne permettant pas, selon eux, un tel dédoublement[356]. Cette deuxième opinion a eu gain de cause lors du vote de la loi, et les âges de la majorité civile et de la majorité électorale ont été conjointement abaissés. Le mineur n'a pas de droits civiques et citoyens[357], il y accédera lorsqu'il atteindra 18 ans[358].

85. L'insuffisance du discernement des mineurs. – Si des débats sur l'abaissement de l'âge de la majorité interviennent régulièrement, il est rarement question d'offrir le droit de vote aux mineurs, principalement pour des raisons de discernement insuffisant[359]. En revanche, pour les femmes et les majeurs sous tutelle, le lien entre leur capacité civile et leur droit de vote a disparu, pour des raisons très différentes.

Paragraphe 2 : Les femmes et les majeurs protégés

86. Plan. – Les femmes (**A**) et les majeurs protégés (**B**) ont longtemps été privés de leur droit de vote en raison du lien que le droit de vote entretenait avec l'incapacité civile. Ces deux groupes de personnes ont cependant fini par voir reconnaître leur droit de vote. Une différence est cependant à noter : les femmes mariées ont obtenu la reconnaissance de leur capacité civile avant d'obtenir leur droit de vote[360], tandis que les majeurs sous tutelle ont obtenu leur droit de vote, malgré leur incapacité civile[361].

[356] DEBATS PARLEMENTAIRES, 1ère séance du mardi 25 juin 1974, *op. cit.* ; DEBATS PARLEMENTAIRES, 2ème séance du mardi 25 juin 1974.
[357] B. MALIGNER, *Droit électoral*, *op. cit,* 49 s.
[358] Il est à noter que l'émancipation est sans influence sur la capacité électorale : Civ. 2ème, 17 juin 1981, *Bull. civ. II,* n° 135, p. 87 ; B. MALIGNER, *Droit électoral*, *op. cit.*
[359] Cf. *infra* 137 à 146 sur le discernement et le vote.
[360] La capacité civile avec la loi du 18 février 1938 portant modification des textes du code civil relatifs à la capacité de la femme mariée. Le droit de vote avec l'ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération. Cf. *infra* 87 et 95 à 98.
[361] Cf. *infra* 106 et 107.

A. Les femmes

87. Droit de vote des femmes. – L'histoire du droit de vote des femmes offre une vision intéressante du lien entre capacité et droit de vote[362]. À quelques exceptions près[363], les femmes mariées ont été dans un état de minorité juridique jusqu'en 1938[364]. L'obtention de leur capacité juridique a été une première étape de leur combat pour le droit de vote. Lorsque le suffrage était censitaire, le droit de vote était attaché à la propriété plus qu'à la personne. Mais même les femmes propriétaires ne pouvaient exercer ce droit de vote, qui était transférable à un parent[365]. Par la suite, on a pu considérer que la femme, si elle n'avait pas de voix, était tout de même représentée électoralement par une figure masculine : son père[366] ou son mari, selon sa situation personnelle[367]. Chez la femme mariée, l'absence du droit de vote est donc corrélée à l'incapacité civile, ce qui n'est pas le cas des femmes non mariées[368]. Capables civilement, elles n'en ont pas pour autant le droit de vote. Aussi, bien des femmes, dont la militante féministe Louise Weiss, souhaitaient s'affranchir de leurs pères et maris pour obtenir des droits civiques : « *Femmes, […] dès que vous vous mariez, la loi vous déclare incapables. […] c'est l'incapacité quant à votre personne. […] c'est l'incapacité quant à vos biens. Seules, […] c'est votre*

---

[362] Pour plus d'informations sur ce sujet : A.-S. BOUGLE-MOALIC, *Le vote des Françaises : cent ans de débats, 1848 - 1944*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2012. L.-P. JACQUEMOND, *L'espoir brisé : 1936, les femmes et le Front populaire*, Belin, 2016.

[363] Les femmes mariées ont tout de même quelques droits, dont ceux de divorcer, passer des contrats.
F. ROCHEFORT, « Laïcisation des mœurs et équilibres de genre. Le débat sur la capacité civile de la femme mariée (1918-1938) », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 2005, vol. 87, n° 3, pp. 129-141.

[364] Situation juridique mise en place par le Code civil de 1804, et qui a pris fin avec la Loi du 18 février 1938 portant modification des textes du code civil relatifs à la capacité de la femme mariée.
Le mari reste cependant le seul décisionnaire de la fixation de la résidence, et peut s'opposer à l'exercice d'une profession par son épouse, et exercer l'autorité paternelle. Il reste le chef de famille. La femme mariée ne pourra travailler sans l'accord de son mari qu'en 1965 : Loi n° 65-570 du 13 juillet 1965 portant réforme des régimes matrimoniaux.

[365] A. GARRIGOU, *Histoire sociale du suffrage universel en France : 1848 - 2000*, Le Seuil, 2002, p. 270.
V. également, sur le fonctionnement de l'exercice du droit électoral dans la famille : A. VERJUS, *Le cens de la famille. Les femmes et le vote, 1789-1848*, Belin, 2002, pp. 88 s., et 102 s.

[366] « *C'est au principe de l'autorité maritale, dont les époux ne peuvent s'écarter quel que soit leur contrat de mariage, que les députés se réfèrent pour maintenir, en dépit d'une éventuelle séparation des biens, l'unicité politique de la communauté conjugale* » : A. VERJUS, *Le cens de la famille. Les femmes et le vote, 1789-1848*, *op. cit.*, p. 89.

[367] Si les femmes non mariées n'étaient pas dans une situation d'incapacité, ou de minorité juridique, elles n'en avaient pas pour autant le droit de vote. La femme est en effet considérée comme « *dépendante intellectuellement de la pensée de son mari, de son père, ou de son confesseur* » : A.-S. BOUGLE-MOALIC, *Le vote des Françaises*, *op. cit.*, p. 31.

[368] Une proposition de loi de 1901 du député Gautret propose d'accorder le droit de vote aux femmes majeures et célibataires, veuves ou divorcées, mais pas aux femmes mariées : ASSEMBLEE NATIONALE, « Le suffrage universel. La conquête de la citoyenneté politique des femmes », disponible sur https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/le-suffrage-universel#node_2160 (Consulté le 22 juin 2022).
Pour plus d'informations sur la vie des femmes célibataires du 17ème au 20ème siècle, v. G. GUILPAIN, *Les célibataires, des femmes singulières. Le célibat féminin en France (XVIIe-XXe siècle)*, L'Harmattan, 2012.

incapacité en matière de puissance paternelle. […] Exigez la réforme du Code civil. […] Exigez le droit de vote »[369]. C'est en 1938 qu'une loi a levé l'incapacité civile des femmes mariées[370], et ce n'est qu'en 1944 que toutes les femmes majeures ont finalement obtenu le droit de vote[371]. Si l'incapacité des femmes mariées a coexisté un temps avec leur absence de droits civiques, elles ont pendant plusieurs années recouvert une capacité civile sans avoir le droit de vote.

B. Les majeurs protégés

88. Absence de droit de vote pour cause d'incapacité civile. – Condorcet estimait en 1789 que, pour exercer ses droits civiques, il fallait « *n'être point juridiquement atteint ou de démence ou de stupidité* »[372]. Et force est de constater que les mesures de protection ont longtemps justifié la suppression du statut d'électeur de la personne concernée. Dès les premiers travaux post-révolutionnaires, l'aliénation mentale peut causer une interdiction de vote. Cette notion médicale s'est traduite en droit par l'interdiction. La Constitution de l'an III, en son article 13, suspend ainsi l'exercice du droit de vote du majeur interdit judiciaire[373]. Le Code civil de 1804 a conservé l'interdiction en son article 489[374]. L'interdiction a été remplacée par la tutelle[375], qui a longtemps figuré au sein de l'article L.5 du Code électoral comme cause empêchant l'inscription de la personne sur les listes électorales. Depuis la loi de 1968, et jusqu'en 2005, l'incapacité civile, causée par une mesure de tutelle[376], pouvait justifier le retrait du droit de vote de toute une catégorie de la population.

89. La vision de la France : le droit de vote est attaché à la capacité juridique. – La France signifiait clairement sa vision du droit de vote à l'occasion de la signature de la Convention internationale des droits des personnes handicapées de 2006[377]. Elle

---

[369] L. WEISS, *Combats pour les femmes, 1934-1939*, Albin Michel, 1980, p. 36, cité par L.-P. JACQUEMOND, *L'espoir brisé*, *op. cit.*, p. 176.
Pour des informations sur Louise Weiss et les féministes de son époque : B. PAVARD, F. ROCHEFORT et M. ZANCARINI-FOURNEL, *Ne nous libérez pas, on s'en charge*, La Découverte, 2020, pp. 168-217.
[370] Loi du 18 février 1938 portant modification des textes du code civil relatifs à la capacité de la femme mariée.
[371] Ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération.
[372] CONDORCET, *Projet de Déclaration des droits*, 1789, cité par P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen : histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, 1992, p. 117.
[373] *Ibid.*, p. 117.
[374] Anc. C. civ., art. 489 : « *Le majeur qui est dans un état habituel d'imbécillité, de démence ou de fureur, doit être interdit, même lorsque cet état présente des intervalles lucides*. »
[375] Loi n° 68-5 du 3 janvier 1968 portant réforme du droit des incapables majeurs.
[376] Les majeurs sous protection juridique autre qu'une tutelle ne sont pas concernés par cette incapacité de jouissance, l'article L.5 du Code électoral ne visant que les majeurs sous tutelle.
[377] Convention relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006.

avait assorti l'article 29 de la Convention, relative à la participation à la vie politique et à la vie publique, d'une déclaration interprétative[378] : « *S'agissant de l'article 29 de la Convention, l'exercice du droit de vote est une composante de la capacité juridique qui ne peut connaître de restriction que dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article 12 de la Convention* »[379]. Pour le droit français de cette époque, le droit de vote étant attaché à la capacité juridique, la diminution de la capacité juridique peut justifier le retrait du droit de vote.

90. Prise en compte progressive d'éléments de fait. – Ce lien automatique qui existait entre incapacité civile et privation du droit de vote chez les femmes et les majeurs sous tutelle a été supprimé par la prise en compte d'éléments de fait[380].

Section 2 : La distension du lien entre capacité et droit de vote

91. Du vote-fonction au droit de vote. – Le vote étant auparavant une fonction et non un droit[381], l'exigence de capacité réelle, de compétences, allait de soi. L'histoire du vote en France est riche d'enseignements sur les liens entre compétence et vote[382].

Mais la suppression du cens a affirmé l'égalité de chaque citoyen devant le vote. Les constituants de 1793 ont choisi la souveraineté populaire comme fondement du pouvoir républicain[383], avec un impact sur le vote : *« Avec la souveraineté populaire, l'électorat cesse d'être une fonction pour devenir un droit conféré à tous les individus sans aucune distinction autre que le sexe, l'âge, ou la soumission* »[384]. Cela ne s'est cependant pas fait sans heurts. Les compétences de ces nouveaux électeurs, ou leur absence, étaient pointées du doigt par certains

[378] Déclaration interprétative que Mme Catalina Devandas-Aguilar invite à retirer dans ses Observations préliminaires rendues le 13 octobre 2017.
[379] Décret n° 2010-356 du 1er avril 2010 portant publication de la convention relative aux droits des personnes handicapées (ensemble un protocole facultatif), signée à New York le 30 mars 2007.
[380] Par ex. l'intérêt porté aux élections, l'indépendance, ou encore la connaissance du monde politique : éléments développés *infra* 101 à 104.
[381] Le vote-fonction était une charge pesant seulement sur certains citoyens, qui se devaient donc d'être compétents pour exercer cette fonction. Lorsque le vote n'est plus une fonction attribuée à certains, mais un droit qui appartient à tous, il n'y a alors plus besoin de faire preuve de compétences particulières.
Sur le vote comme droit, et non plus comme fonction : G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, Panthéon-Assas Paris 2, 2002, p. 54 ; X. DUPRE DE BOULOIS, *Droit des libertés fondamentales*, *op. cit.*, n° 734.
[382] E.-P. GUISELIN, *Le droit de la vie politique*, *op. cit.*, p. 15 à 18 ; E. ARKWRIGHT, F. BARON, M. DELAMARRE, R. LAZERGES , *Les institutions de la France* La Documentation française, 2014, pp. 232-234.
[383] DDHC, art. 25 : « *La souveraineté réside dans le peuple ; elle est une et indivisible, imprescriptible et inaliénable* ». Constitution de 1793, art. 7 : « Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français ». Par ailleurs, le titre qui introduit les articles 7 à 10 s'intitule « De la souveraineté du peuple ».
[384] E. AUBIN, *La France face à la construction de la citoyenneté européenne*, Tours, 1999, p. 24.

observateurs pour qui l'illettrisme conduisait nécessairement à une ignorance politique : « *Pour connaître la pensée d'un candidat, il faut pouvoir interroger sa profession de foi ; pour le nommer, tracer son nom sur un bulletin de vote […]. Ce devoir ne résulte point de la loi, il est purement moral […]* »[385]. En 1848, lors des débats ayant fait suite à la mise en place du suffrage universel masculin, c'est le principal problème qui était pointé du doigt.[386]. La crainte était que l'illettrisme ne transforme le suffrage universel, ne le mettant plus au service de la démocratie, mais d'un despotisme[387]. Si la loi n'obligeait pas à une instruction minimum, elle avait donné pour mission à l'école de former les citoyens à la lecture, afin de les rendre capables de voter. L'instruction, obligatoire depuis 1881, avait donc un grand rôle à jouer[388]. Les avis étaient sévères sur ces populations peu compétentes, et les déceptions électorales largement attribuées à cette incapacité politique. Proudhon, détracteur du suffrage universel, écrivait : « *oui, la multitude est inintelligente et aveugle : quelle honte y a-t-il à l'avouer ? C'est sa nature, je dirais même que c'est son titre* »[389].

92. Plan. – Quelle est la place de la compétence aujourd'hui dans l'exercice du droit de vote ? L'article 8 du Code civil dispose encore aujourd'hui que « *tout Français jouira des droits*

[385] G. COULON, *Guide pratique pour l'électeur*, Armand Le Chevalier, 1868, p. 14, cité par A. GARRIGOU, *Histoire sociale du suffrage universel en France*, *op. cit.*, pp. 49-50.
[386] Il a pu être estimé que la moitié des électeurs de 1848 étaient illettrés : A. GARRIGOU, *Histoire sociale du suffrage universel en France : 1848 - 2000*, Le Seuil, 2002, p. 49.
[387] *Ibid.*, p. 49 s.
[388] *Ibid.*, pp. 50 et 51.
[389] P.J. PROUDHON, *Les Démocrates assermentés et les Réfractaires (1863), Œuvres complètes*, Rivière, 1952, p. 91, cité par A. GARRIGOU, *Histoire sociale du suffrage universel en France*, *op. cit.*, p. 110.

civils ». Le vote en France n'est pas une fonction[390], mais un droit citoyen[391]. Il n'est plus possible de réclamer une quelconque compétence pour voter. Les traces d'exigence de capacité réelle[392] ont cependant persisté un temps pour justifier l'exclusion du suffrage de certaines catégories de personnes (**paragraphe 1**). La suppression de l'article L.5 du Code électoral a néanmoins achevé de déconnecter le droit de vote de toute condition de capacité (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Influence des capacités réelles

93. Plan. – Pendant longtemps, l'absence supposée de capacités réelles induisait l'absence du droit de vote chez certaines catégories de personnes : les femmes, les indigents, les domestiques (**A**). Puis la vérification de l'existence des capacités réelles a permis d'autoriser la jouissance du droit de vote, ou de la retirer, chez les majeurs sous tutelle (**B**).

---

[390] A noter que le vote comme fonction continue à exister dans le domaine des sociétés : *« Au regard des conflits d'intérêts, il semble que la doctrine considère d'une manière générale le droit de vote comme un droit fonction ou encore un droit mixte* » : P.-F. CUIF, « Le conflit d'intérêt », *RTD com.*, 2005, n° 1, paragraphe 37.
« *En effet, le droit de vote d'un associé n'est pas un droit discrétionnaire (c'est-à-dire autoritariste) mais un « droit fonction » qu'il reçoit aux fins de l'exercer dans l'intérêt de la société, de telle sorte que s'il en abuse, l'associé majoritaire commet une faute et vise une finalité autre, contraire à l'intérêt social* » : CA Nîmes, ch. com., 16 mai 2013, n°12-01108. Domaine dans lequel le titulaire de ce droit doit nécessairement être associé : « *On l'aura compris, le droit de participer fait partie des prérogatives essentielles de l'associé, inhérentes à son statut. Et l'on voit avec l'arrêt ci-dessus qu'il doit être désormais tenu pour acquis qu'un tel droit ne saurait être conféré à une personne qui n'est pas partie au contrat de société, sans doute parce que la nature de ce droit-fonction qui permet l'élaboration des orientations de la société explique qu'il ne puisse être attribué qu'à celui qui revêt incontestablement la qualité d'associé et supporte l'aléa social* » : L. GODON, « La participation aux décisions collectives d'un non-associé constitue une cause de nullité des délibérations sociales », *Rev. sociétés*, 2016, p. 175.
D'autre part, *« Il subsiste dans notre système juridique quelques vestiges de cet électorat-fonction, dans le cas très particulier des élections sénatoriales. Les grands électeurs chargés de désigner les sénateurs sont en effet obligés de voter et ils risquent une amende de cent euros en cas d'abstention. Mais précisément, le vote aux sénatoriales est une fonction attribuée à des personnes déjà élues dans le cadre des scrutins locaux*. » : R. LETTERON, « Le vote obligatoire ou la démocratie coercitive », 19 mars 2015, billet de blog disponible sur http://libertescheries.blogspot.com/search?q=%C3%A9lectorat+fonction (Consulté le 24 janvier 2022).

[391] L'électeur est libre de voter, de ne pas voter, ou de voter blanc. En effet, le vote n'est pas obligatoire en France pour les élections locales au suffrage direct (il n'existe que pour les élections sénatoriales) : Y. GAUDEMET et B. MALIGNER, *Enc. coll. loc.*, entrée °Vote, n° 30. Il est par contre obligatoire en Belgique, et ce depuis 1893.
Pour une réflexion sur la légitimité, l'opportunité et l'efficacité du vote obligatoire, v. W. BENESSIANO, « Le vote obligatoire », *RFD const.*, janvier 2005, n° 61, pp. 73-115.

[392] La notion de capacité réelle ou naturelle fera ici référence à l'aptitude mentale mobilisée pour exercer ses droits. La capacité naturelle est « *l'ensemble des aptitudes personnelles de chaque individu* » : F. BETAILLOLE-GONTHIER, *La capacité naturelle (Thèse)*, Bordeaux 4, 1999, not. n° 9.
C. AYNES, « Le vote du "fou". Citoyenneté et capacité à la lumière de la réforme du 23 mars 2019 », *op. cit.*, p. 228.

A. Absence de capacité réelle et absence de droit de vote

94. La dépendance décriée des femmes, des indigents et des domestiques. – Les femmes, les indigents, et les domestiques ont été éloignés des urnes en raison d'une prétendue dépendance, qui aurait conduit à l'impossibilité d'avoir une volonté politique autonome[393]. Aucune de ces catégories de personnes n'aurait donc la capacité réelle suffisante pour voter.

95. L'éloignement des femmes et de la politique. – « *La Raison veut que les femmes tiennent le sceptre de la politesse sans aspirer à celui de la politique* »[394]. Cette phrase caricature un certain nombre des stéréotypes subis par les femmes pour expliquer qu'il leur était impossible de voter[395]. Dès l'ère révolutionnaire, les militants féministes mettaient en avant que seule l'éducation était responsable de la différence que l'on faisait entre citoyens hommes et femmes. Parmi eux, François Poulain de la Barre[396], Sieyès[397], Condorcet[398], ou encore Olympe de Gouges[399]. Il a cependant fallu un certain nombre d'années avant que ce plaidoyer ne soit suivi d'une loi.

96. L'opposition historique du Sénat au droit de vote des femmes. – Le Sénat s'est en effet historiquement opposé au droit de vote des femmes, avançant des arguments selon lesquels les femmes seraient « *impressionnables, incapables de raisonnement rigoureux* »[400]. On leur reprochait leur ignorance politique, et leur « faiblesse d'esprit »[401]. Un débat de 1922 a vu un discours du médecin et sénateur François Labrousse s'appuyer sur la physiologie des femmes pour leur refuser le droit de vote : elles seraient individualistes, impressionnables et donc

---

393 « *Les femmes, les domestiques, les indigents, les vagabonds et les moines n'avaient pas le droit de vote, au motif qu'ils étaient trop dépendants d'autrui par position sociale pour avoir une volonté politique autonome* » : B. MANIN, Principes du gouvernement représentatif, Flammarion, 1995, p. 131, cité par N. MAYER, *Sociologie des comportements politiques*, Armand Colin, 2010, pp. 15-32.

394 S. MARECHAL, Projet d'une loi portant défense d'apprendre à lire aux femmes, 1801, article 56.

395 P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, *op. cit.*, p. 160 s.

396 « On rapporte souvent à la nature ce qui ne vient que de l'usage » : F. POULAIN DE LA BARRE, *De l'égalité des deux sexes (1673)*, Fayard, 1984, p. 96.

397 E. SIEYES, *Observations sur le rapport du comité de Constitution, concernant la nouvelle organisation de la France*, 1789, pp. 19-20.

398 « *Ce n'est pas la nature, c'est l'éducation, c'est l'existence sociale qui cause cette différence* » : CONDORCET, « Sur l'admission des femmes au droit de cité », *Journal de la société de 1789*, juillet 1790.

399 O. DE GOUGES, « Les droits de la femme. A la reine », 1791.

400 A.-S. BOUGLE-MOALIC, *Le vote des Françaises*, *op. cit.*

401 Pour retracer le mouvement et les arguments antiféministes, v. not. H. HARDEN CHENUT, « L'esprit antiféministe et la campagne pour le suffrage en France, 1880-1914 », *Cahiers du genre*, janvier 2021, n° 52, pp. 51-73.

influençables, et incapables de raisonner logiquement[402]. Jules Jeanneney, président du Sénat de 1932 à 1940, a bloqué pendant plusieurs années l'inscription à l'ordre du jour du droit de vote des femmes[403]. Elles auraient en effet des réactions démesurées, et une infériorité intellectuelle, à cause de la taille de leur cerveau, prétendument plus petit que celui des hommes[404].

97. L'absence supposée de capacité réelle à voter des femmes. – Les femmes auraient en effet été incapables d'un raisonnement autonome et indépendant, ce qui justifiait l'impossibilité de voter. Dépendantes[405] de leur mari, de leur père, de l'opinion du prêtre de leur paroisse, voire directement de l'Église[406], les femmes n'étaient pas jugées capables d'un raisonnement autonome. Leur faiblesse d'esprit faisait craindre une trop grande influence des hommes d'Église sur ces femmes, considérées comme dévotes et prêtes à suivre les consignes de leurs curés. Une autre crainte était que la femme ne soit pas capable d'avoir un esprit citoyen, de ressentir l'amour de la patrie, étant trop occupée par ses intérêts personnels. La Constitution de 1791[407] a ainsi limité le suffrage aux hommes, au motif que les femmes étaient trop dépendantes d'autrui pour avoir une volonté politique autonome[408]. De surplus, il ne fallait pas les laisser voter car elles auraient pu mettre la république en danger[409].

98. Fin de la remise en question de la capacité de discernement des femmes. – Le droit de vote a fini par être conquis par les femmes pour une bonne et simple raison : leur capacité de discernement n'était plus remise en cause, non plus leur capacité à agir pour le bien de la

---

[402] F. LABROUSSE, Discussion sur le suffrage des femmes, novembre 1922, *Annales du Sénat*, cité par A.-S. BOUGLE-MOALIC, *Le vote des Françaises*, *op. cit.*, p. 233.
[403] L.-P. JACQUEMOND, *L'espoir brisé*, *op. cit.*, pp. 103 et 104.
[404] *Ibid.*, p. 102.
[405] Pour une réflexion sur la notion de dépendance, v. M. BILLE, « Une dépendance assignée... », in M. BILLE, M.-F. BONICEL, D. MARTZ (dir.), *Dépendance, quand tu nous tiens !*, Erès, 2014, pp. 13-66.
[406] « *Il y a déjà tant d'incompétences qui s'occupent de politique, que je ne verrais pas sans inquiétude les femmes se jeter dans la mêlée des partis. Dans les pays catholiques, le vote de la plupart des femmes serait celui de leur confesseur, qui recevraient eux-mêmes le mot d'ordre de Rome* » : A. FOUILLEE, *La Revue*, juillet 1910, pp. 454-455.
[407] Constitution des 3 et 4 septembre 1791.
[408] « *Les femmes, les domestiques, les indigents, les vagabonds et les moines n'avaient pas le droit de vote, au motif qu'ils étaient trop dépendants d'autrui par position sociale pour avoir une volonté politique autonome* » : B. MANIN, Principes du gouvernement représentatif, Flammarion, 1995, p. 131, cité par N. MAYER, *Sociologie des comportements politiques*, Armand Colin, 2010, pp. 15-32.
[409] La Revue sociale, publiée entre 1845 et 1850 offre à lire une série d'article de Luc Desages, opposé au droit de vote de femmes, v. not. L. DESAGES, « Le Droit des femmes », *La revue sociale*, février 1850, n° 6, cité par A.-S. BOUGLE-MOALIC, *Le vote des Françaises*, *op. cit.*, pp. 32 et 33.

société. L'obtention du droit de vote en 1944[410] est due à la signature par le Général de Gaulle[411] de l'ordonnance du 21 avril 1944[412], en reconnaissance des services offerts par les femmes à la France pendant la guerre 39-45[413]. C'est en partie grâce à cet esprit patriote, et donc d'une certaine compréhension de la vie politique, qu'elles ont obtenu ce droit[414].

99. Les indigents et les domestiques. – L'histoire est similaire pour les indigents et les domestiques[415]. Considérés comme « *ceux qu'une dépendance servile tient attachés, non à un travail quelconque, mais aux volontés arbitraires d'un maître* »[416], les domestiques[417] ont longtemps été écartés des urnes sans que cela ne gêne les plus fervents des défenseurs du suffrage universel. Dès la Révolution, à l'inverse du rapport homme/femme, dicté par l'éducation et non la nature, le rapport maître/domestique est considéré comme naturel[418]. L'étymologie du mot « domestique » est parlante sur ce point. Domestique vient du latin *domus,* qui signifie la maison, le domicile[419] : le domestique n'est pas un membre de la société civile mais une partie de la maison. Les dernières restrictions seront levées par une loi du 8 janvier 1930, et les domestiques deviendront ainsi des citoyens à part entière. Quant aux indigents, c'est la loi du 30 juin 1975 qui les consacrera citoyens. Ce n'est pas l'abandon de la condition de discernement et d'autonomie qui leur a permis d'accéder au droit de vote, mais la reconnaissance du fait qu'ils étaient en capacité de faire des choix indépendants, sur un pied d'égalité avec les autres électeurs.

---

[410] J. RABAUT, *Histoire des féminismes français*, Stock, 1978, p. 303.
[411] De Gaulle simple signataire d'une décision votée par l'assemblée constitutive d'Alger : M. KIRSCHEN, « Est-ce bien de Gaulle qui a donné le droit de vote aux femmes ? », *Libération*, 29 avril 2015, disponible sur https://www.liberation.fr/france/2015/04/29/est-ce-vraiment-de-gaulle-qui-a-donne-le-droit-de-vote-aux-femmes_1277138/ (Consulté le 2 février 2022).
[412] Ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération, *op. cit.*
[413] FRANCE CULTURE, « 21 avril 1944 : le droit de vote accordé aux femmes », Podcast, 21 avril 2017.
[414] Les négociations au sein de la Résistance ont cependant été nombreuses à ce sujet : B. PAVARD, F. ROCHEFORT et M. ZANCARINI-FOURNEL, *Ne nous libérez pas, on s'en charge*, *op. cit.*, p. 219 s. : le droit de vote revendiqué par les femmes « *découle davantage des rapports de force politiques au sein de la Résistance que d'une volonté de rendre justice aux femmes et aux combats qu'elles ont menés.* »
[415] Leur cas n'a pas été abordé précédemment dans les développements car ils n'étaient pas dans une situation d'incapacité civile.
[416] E. SIEYES, *Observations sur le rapport du comité de Constitution, concernant la nouvelle organisation de la France*, *op. cit.*, p. 22.
[417] En 1789, le domestique englobe toutes les personnes employées au service direct du maître. Les choses s'affineront par la suite, afin d'exclure des domestiques privés de leurs droits politiques tous les citoyens qui ont une volonté propre, libre et indépendante : P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, *op. cit.*, p. 124.
[418] *Ibid.*, p. 120 s.
[419] Dictionnaire de l'Académie française, dictionnaire en ligne, entrée °Domestique

100. Ce début de distension du lien entre capacité et droit de vote s'est poursuivi par la quête du droit de vote des personnes sous tutelle. C'est également sur le terrain de la capacité que les discussions ont été menées sur ce point.

B. Capacité réelle et droit de vote

101. Les majeurs sous tutelle : vérification du discernement au cas par cas. – La loi du 11 février 2005[420] a marqué la fin du fort lien qui existait entre incapacité civile et retrait du droit de vote chez les majeurs. Jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi, toute personne sous tutelle perdait son droit de vote. Depuis 2005[421], et jusqu'en 2019, la capacité réelle a permis de déterminer l'attribution du droit de vote aux personnes sous tutelle[422]. Les incapacités réelles, ou de fait, ont donc prévalu pour justifier le retrait du droit de vote chez les majeurs sous tutelle. La possibilité de vérifier au cas par cas le discernement des personnes sous tutelle est venu infléchir le lien automatique qui existait entre leur incapacité civile et le retrait de leur droit de vote. Concrètement, le juge des tutelles était chargé, lors de l'ouverture ou du renouvellement d'une mesure de tutelle, de vérifier si le majeur présentait les capacités réelles, naturelles, qui seraient nécessaires à l'exercice du droit de vote[423]. La compétence était un indice qui permettait au juge de décider s'il accordait ou non le droit de vote à la personne sous tutelle[424]. Le juge devait donc faire cette appréciation *in concreto*, souvent éclairé en cette tâche par un médecin

[420] Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

[421] Certains tribunaux avaient visé l'article 501 du Code civil pour permettre au majeur de voter, ce que la Cour de cassation avait condamné dans un arrêt Civ. 1ère, 9 novembre 1982, n° 81-15.205. C'est finalement la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées qui a étendu le droit de vote aux majeurs sous tutelle, sous forme d'exception, et après observation du juge des tutelles des capacités de fait suffisantes pour l'exercice de ce droit de vote. La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs a inversé le principe : le retrait du droit de vote pour incapacité de fait devient l'exception.

[422] Dans le même sens, la CEHD dans son arrêt Alajos Kiss c. Hongrie : « *La Cour conclut donc que le retrait automatique du droit de vote, en l'absence d'évaluation judiciaire individualisée de la situation des intéressés et sur le seul fondement d'un handicap mental nécessitant un placement sous curatelle, ne peut être considéré comme une mesure de restriction du droit de vote fondée sur des motifs légitimes*.», CEDH, 20 mai 2010, *Alajos Kiss c/ Hongrie*, req. n° 38832/06.
E. BERTIN, « Inconventionnalité de la privation automatique et générale du droit de vote imposée à une personne placée sous tutelle partielle », *AJ fam.*, 2022, p. 165. Article qui porte des observations sur l'arrêt CEDH, 15 février 2022, *Anatoliy Marinov c/ Bulgarie*, n° 26081/17. Cet arrêt porte sur le même sujet qu'Alajos Kiss c/ Hongrie, mais précise l'articulation entre les principes de nécessité et de proportionnalité.

[423] C. élect., art. L. 5 (abrogé) : « *Lorsqu'il ouvre ou renouvelle une mesure de tutelle, le juge statue sur le maintien ou la suppression du droit de vote de la personne protégée*. »
Rédaction issue de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

[424] CNCDH, *Avis sur le droit de vote des personnes handicapées. Citoyenneté et handicap*, *op. cit.*, pp. 11-14.

spécialiste[425]. Si cette solution pouvait avoir l'avantage de l'adaptation, les critères examinés par le juge n'étaient pas recherchés chez le reste de la population électrice, qui pouvait également présenter une forme d'incompétence électorale[426], notamment par manque d'intérêt porté aux élections.

102. L'intérêt porté aux élections. – Certains juges avaient ainsi pour habitude de questionner les personnes protégées afin de décider si leur droit de vote allait leur être retiré[427]. Beaucoup de questions avaient pour but de connaître le degré d'intérêt que le majeur portait à la politique. Ainsi, selon un fascicule remis par l'École Nationale de la Magistrature aux juges des tutelles, « *il reste aux juges des tutelles à être vigilants et, lors de l'audition de la personne à protéger, à rechercher si, en dépit de l'altération des facultés, n'existe pas un intérêt profond pour la politique, au plan local ou national* »[428].

L'intérêt porté aux élections[429] était d'ailleurs un critère qui était également recherché par le juge, lorsqu'un majeur protégé se plaignait du retrait de son droit de vote[430]. Ainsi, la Cour d'appel de Dijon a relevé que « *M. M... présente certes un déficit intellectuel majeur non évolutif depuis de nombreuses années. Pour autant, son droit de vote a été maintenu pendant les vingt-cinq premières années de sa tutelle. Rien ne justifie que ce droit civique lui soit aujourd'hui retiré alors que – ainsi que l'a confirmé son éducatrice interrogée sur ce point à l'audience – il manifeste un intérêt profond pour la politique, suivant avec passion à la télévision les débats en ce domaine* »[431]. La simple demande de maintien du droit de vote prouve un intérêt suffisant pour les élections, peu importent les compétences du majeur protégé[432].

---

[425] Rappelons que le juge n'est pas lié par l'avis du médecin : L. PECAUT-RIVOLIER, « Les préconisations du médecin spécialiste ne sont pas loi pour le juge des tutelles – Cour d'appel de Douai 24 mars 2010 », *AJ Famille*, 2010, p. 236.
Les critères sont très variables : Cas d'un médecin qui considère que « *le rétablissement du droit de vote peut être envisagé afin de contribuer à soulager la douleur morale de M. X* » (CA Rennes, 16 juin 2015, n° 14/04123).

[426] Cf. *infra* 173 à 188 sur l'impossibilité de mettre en place une vérifiation a priori de la capacité réelle à voter d'un électeur.

[427] CNCDH, *Avis sur le droit de vote des personnes handicapées. Citoyenneté et handicap*, *op. cit.*, pp. 11-14.

[428] *Ibid.*, p. 12.

[429]Cette préoccupation n'était pas nouvelle car, lors des débats pour l'abaissement de l'âge de la majorité, l'intérêt porté aux élections a été évoqué par les parlementaires. Alain Terrenoir, rapporteur, dira d'ailleurs : *« Vous avez pu constater comme moi, mes chers collègues, combien les jeunes, même ceux qui n'avaient pas le droit de voter, se sont intéressés à la dernière élection présidentielle »* : DEBATS PARLEMENTAIRES, 1ère séance du mardi 25 juin 1974, *op. cit.*, p. 2911.

[430] Illustration rare d'une contestation du retrait du droit de vote : Civ. 1ère, 13 juin 2019, n° 18-19.079 , *LPA* 29 oct. 2019, n° 216, 147k4, p. 3, note D. Noguéro, 3e moyen.

[431] CA Dijon, 6 juin 2012, n° 12/00220.

[432] P.S. APPELBAUM, R.J. BONNIE et J.H. KARLAWISH, « The Capacity to Vote of Persons With Alzheimer's Disease », *American Journal of Psychiatry*, 2005, vol. 162, n° 11, pp. 2094-2100, p. 2098.

Certains juges des tutelles prenaient ainsi la décision de ne pas supprimer le droit de vote, dès lors que le majeur en faisait la demande[433].

103. Inversion du principe : retrait du droit de vote en cas d'incapacités de fait. – La conception du législateur français de 2005 du droit de vote découle en partie de la position de la Cour européenne des droits de l'Homme, qui considère que « *le droit de vote ne constitue pas un privilège. Au XXIe siècle, dans un État démocratique, la présomption doit jouer en faveur de l'octroi de ce droit au plus grand nombre* »[434], et complète en disant qu'il « *est contestable de traiter les personnes atteintes de handicaps intellectuels ou psychiques comme un groupe unique, et la limitation de leurs droits doit être soumise à un contrôle rigoureux* »[435]. Depuis la loi du 11 février 2005, et jusqu'à la loi du 5 mars 2007[436] (seulement entrée en vigueur le 1er janvier 2009), le principe était le retrait du droit de vote, et selon ces éléments de fait, le juge des tutelles pouvait décider de conserver le droit de vote du majeur concerné. À partir de 2009, le principe s'est inversé. Malgré cette inversion, et la marge d'appréciation laissée au juge, dans la pratique, la mise en place d'une mesure de tutelle conduisait très souvent à la suppression du droit de vote du majeur concerné. En 2018, le rapport de mission interministérielle menée par l'avocate générale à la Cour de cassation Anne Caron-Déglise soulignait alors que 83 % des personnes placées sous tutelle voyaient leur droit de vote retiré à l'occasion d'une ouverture de tutelle[437]. Cette situation ne pouvait être satisfaisante au

[433] Paul Barincou, juge des tutelles au tribunal de Lille, et président de l'Association nationale des juges d'instance, confiera ainsi au journal L'Express qu'il « *a toujours considéré que "la seule volonté des personnes justifiait son accord* ». Il n'a donc jamais refusé ce droit à quelqu'un « *qui avait conscience et le désir de participer à la vie politique* » : A. BENJAMIN, « Droit de vote : les handicapés mentaux, des citoyens comme les autres », *L'Express*, 9 avril 2019, disponible sur https://www.lexpress.fr/actualite/societe/droit-de-vote-les-handicapes-mentaux-des-citoyens-comme-les-autres_2068108.html (Consulté le 9 décembre 2020).
Émilie Pecqueur, juge des tutelles au tribunal d'Instance d'Arras et présidente de l'Association nationale des juges d'instance, expliquera quant à elle au Monde qu' « *A titre personnel, je place la barre assez bas et je n'ai jamais refusé ce droit à quelqu'un qui voulait voter* » : A. BENJAMIN, « Les handicapés mentaux commencent à user de leur droit de vote », *Le Monde.fr*, 20 avril 2012, disponible sur http://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2012/article/2012/04/20/les-handicapes-mentaux-commencent-a-user-de-leur-droit-de-vote_1687844_1471069.html (Consulté le 19 septembre 2017).
[434] CEDH, 30 mars 2004, *Hirst c/ Royaume-Uni (n° 2)*, req. n° 74025/01.
[435] Cour européenne des droits de l'homme, *ALAJOS KISS c. HONGRIE*, 20 mai 2010, 38832/06.
[436] A.-M. LEROYER, « Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs », *op. cit.* ; M. REBOURG, « Les principes directeurs de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection juridique des majeurs, étude 16 », *Dr. fam.*, mai 2007, n° 5 ; M. BORGETTO, « La réforme des tutelles », *RDSS*, 2008, p. 807 ; T. FOSSIER, « La réforme de la protection des majeurs. Guide de lecture de la loi du 5 mars 2007 », *JCP N*, mars 2007, n° 11, p. 1128.
V. également G. RAOUL-CORMEIL (dir.), *Nouveau droit des majeurs protégés. Difficultés pratiques*, *op. cit.*, p. 2 : « *Ambitieuse, riche et respectueuse, cette loi du 5 mars 2007 ne présente cependant pas que des avantages. Les regards se concentrent aujourd'hui sur ses lacunes et dispositions complexes, autant de malfaçons qui embarassent ceux qui sont en charge de l'appliquer* ».
[437] A. CARON DEGLISE, *Rapport de mission interministérielle : L'évolution de la protection juridique des personnes. Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables*, 2018, p. 62.

regard des demandes de plus en plus insistantes des personnes concernées de pouvoir exercer leur droit de vote comme tout autre citoyen.

104. Reconnaissance du droit de vote à tous les majeurs protégés. – C'est en 2019 que le droit de vote a enfin été reconnu à toutes les personnes protégées, permettant de supprimer cette injustice que subissaient les personnes sous tutelle. La reconnaissance du droit de vote à toute personne sous protection judiciaire, à égalité avec tout autre citoyen, était une idée largement défendue par le rapport précité[438]. Estimant que les droits civiques participent de la construction de la capacité, ce dernier affirme qu'ils doivent « *être reconnus à tous sur des bases de liberté, de justice et de solidarité* »[439]. Le projet de loi de programmation 2019-2022 et de réforme pour la justice[440], dans son article 8 *ter* a emboîté le pas de ce rapport de mission, proposant une abrogation de l'article L.5 du Code électoral. Le vote du projet de loi a acté la disparition de l'article L. 5 du Code électoral, et de la possibilité pour le juge de retirer le droit de vote d'une personne sous tutelle.

Paragraphe 2 : Insignifiance des capacités réelles

105. Plan. – La loi de 2019, en supprimant l'article L. 5 du Code électoral, a opéré un tournant. Plus aucune condition de capacité n'est requise chez un électeur pour jouir de son droit de vote et l'exercer (**A**). L'ONU enjoint néanmoins la France à aller encore plus loin en supprimant toute mesure de protection incapacitante (**B**).

A. Aucune condition de capacité n'est requise chez les électeurs porteurs d'une déficience intellectuelle

106. Impact de la suppression de l'article L. 5 du code électoral. – La loi de 2019[441] a achevé de déconnecter toute condition de capacité de l'obtention du droit de vote en supprimant

[438] *Ibid.*
[439] *Ibid.,* p. 8.
[440] Réaction au projet de loi : G. RAOUL-CORMEIL, « Les distorsions entre la théorie et la pratique du droit des majeurs protégés », *JCP G*, février 2019, n° 5, p. 121.
[441] V. EGEA, « L'apport de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice au droit des personnes. Une protection juridique des majeurs à la croisée des chemins, et. 15 », *op. cit.* ; V. AVENA-ROBARDET, « Réforme de la justice : décret », *AJ fam.*, 2019, p. 428 ; I. MARIA, « Impact des décrets de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, comm. 225 », *Dr. fam.*, novembre 2019, n° 11.

pour le juge la possibilité de retirer le droit de vote à des personnes sous tutelle donc, par définition, ayant une diminution de leur capacité civile. La vision défendue par le groupe de travail Caron-Déglise, et par le comité de suivi de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) qui réclamait une application stricte de l'article 29 de la même convention[442], a donc largement abouti dans la loi de 2019. On voit s'éteindre l'exigence d'une capacité naturelle, ou réelle, pour l'exercice du droit de vote avec la suppression de l'article L.5 du Code électoral qui fait disparaître pour le juge toute possibilité de retrait du droit de vote fondé sur le discernement du majeur protégé. Par ailleurs, il n'a jamais été possible d'empêcher de voter une personne non protégée manifestement non-discernante, alors qu'un acte juridique peut être annulé pour insanité d'esprit[443]. Même si le groupe de travail Caron-Déglise affirme que les personnes protégées sont désormais, sur le point du droit de vote, « *à égalité avec toutes les autres personnes dont l'état de voter est susceptible de remise en cause lors des opérations de scrutin* »[444], il n'est pas possible d'interdire ou d'annuler le vote d'une personne pour cause de déficience intellectuelle[445].

107. Nuance avec les actes strictement personnels ? – Le droit de vote est considéré par la plupart de la doctrine comme un acte strictement personnel[446]. L'article 458 *alinea* premier du Code civil dispose à ce propos que *« Sous réserve des dispositions particulières prévues par la loi, l'accomplissement des actes dont la nature implique un consentement strictement personnel ne peut jamais donner lieu à assistance ou représentation de la personne protégée ».* Cette qualification du droit de vote peut faire craindre l'intervention d'éléments de fait dans l'obtention du droit de vote. En effet, seule la personne protégée peut effectuer les actes appartenant à cette catégorie. Si toutefois elle ne peut exprimer un consentement éclairé à l'exécution de l'acte, personne ne pourra l'accomplir à sa place, pas même son tuteur le cas

[442] Le Comité des droits des personnes handicapées s'était prononcé pour une application stricte de l'article 29 de la CDPH, considérant que le retrait du droit de vote pour une raison liée au handicap d'une personne constitue une discrimination foncée sur ce même handicap : COMITE DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPEES, Communication n° 4/2011 adoptée le 12-13 septembre 2013, *op. cit.*, § 5.4 et 9.4. Article 29 qui concerne la participation à la vie politique et à la vie publique.
Proposition relayée par A. TAQUET et J.-F. SERRES, *Plus simple la vie. 113 propositions pour améliorer le quotidien des personnes en situation de handicap*, 28 mai 2018, p. 255.
[443] C. civ., art. 489 al 1er : « *pour faire un acte juridique, il faut être sain d'esprit* ».
[444] A. CARON-DEGLISE, *Rapport de mission interministérielle : L'évolution de la protection juridique des personnes. Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables*, *op. cit.*, p. 64.
[445] Cf. *infra* 170 à 216.
[446] Cf. *infra* 461 à 467 sur les actes strictement personnels.
Acte strictement personnel, mais avec malgré tout un régime particulier : J.-J. LEMOULAND et D. NOGUERO, « Droit des majeurs protégés », *Recueil Dalloz*, 2020, p. 1485 ; I. MARIA, *Dalloz action Droit de la famille*, entrée °Majeur vulnérable, n° 335.142 et 335.149 ; 116E CONGRES DES NOTAIRES DE FRANCE, *Protéger : Le cœur de la mission du notaire*, 2020, n° 1216.

échéant[447]. Cette qualification du droit de vote comme un acte strictement personnel fait donc intervenir la question de compétence réelle pour pouvoir exercer son droit de vote. Le mécanisme des actes strictement personnels, pensés pour protéger l'autonomie de décision de la personne, risque d'entraîner une incapacité de jouissance de fait. Néanmoins, dans le cas du vote, le législateur n'a pas déterminé qui pouvait vérifier un consentement strictement personnel, et à quel moment[448]. Ce texte pourra seulement servir de base pour empêcher un tuteur ou un curateur d'exercer un vote au nom de la personne protégée[449].

B. Supprimer toute mesure incapacitante ?

108. Protection et liberté du majeur protégé. – La protection d'une personne vulnérable est dans certains cas nécessaire, pour que les dangers d'une vie juridique complexe ne puissent la rendre encore plus vulnérable. Mais cette protection induit nécessairement une réduction de sa liberté. Ce que le Doyen Carbonnier illustre bien par ses mots. « *Il ne doit jamais être agréable de légiférer, si toute loi en soi est un mal. Mais légiférer sur les fous, pour les fous, n'est-ce pas le pire ? Très vite, l'impression doit vous venir qu'on ne peut être pour eux sans au fond, d'une certaine manière, agir contre eux. Car toute protection des aliénés, en un sens, les aliène, par cela seul qu'elle les suppose étrangers à l'univers raisonnable. Si bien que, procédant des meilleures intentions, une législation protectrice, ne fera qu'ajouter de son métal à cet appareil répressif par lequel les sociétés modernes, avec des hypocrisies variables, rejettent de leur sein ceux qui ont le malheur d'avoir des mécanismes mentaux dissidents* »[450].

---

[447] Ainsi, si un majeur protégé n'est pas en mesure de consentir à sa propre adoption, son tuteur ne pourra donner consentement à sa place : Civ. 1ère, 8 octobre 2008, n° 07-16.094 ; Bull. civ. I, n° 223 : « *Mais attendu que le consentement d'un majeur protégé à sa propre adoption qui est un acte strictement personnel ne peut être donné en ses lieu et place par son tuteur ; que le juge des tutelles, sur avis du médecin traitant, peut autoriser le majeur protégé, seul ou avec l'assistance du tuteur ou de la personne qui en tient lieu, à consentir à sa propre adoption ; qu'ayant relevé que le psychiatre, commis en qualité d'expert par le juge des tutelles, a constaté, dans son certificat médical du 18 octobre 2004, qu'A... n'était pas en mesure d'organiser un raisonnement, un jugement ou d'exprimer une volonté élaborée et qu'elle ne pouvait consentir à l'adoption projetée, le tribunal de grande instance en a déduit à bon droit que la maladie dont elle souffrait ne permettait pas l'application des dispositions de l'article 501 du Code civil* ».
C'est aussi le cas pour l'autorité parentale : la combinaison des articles 458 et 373 du Code civil (C. civ., art. 373 : « *Est privé de l'exercice de l'autorité parentale le père ou la mère qui est hors d'état de manifester sa volonté, en raison de son incapacité, de son absence ou de toute autre cause* ») entraîne la privation de la jouissance de l'autorité parentale lorsque le parent sous protection judiciaire est hors d'état de manifester sa volonté.

[448] Cf. *infra* 202 à 216 sur l'impossibilité d'annuler un vote passé par une personne manifestement non-discernante.

[449] Il vient sur ce point en partie recouper l'article L. 72-1 du Code électoral dont le premier *alinea* dispose que « *Le majeur protégé exerce personnellement son droit de vote pour lequel il ne peut être représenté par la personne chargée de la mesure de protection le concernant*. »

[450] J. CARBONNIER, « Préface de l'ouvrage "La réforme du droit des incapables majeurs" par J. MASSIP (1968) », reproduit dans ; J. MASSIP, *Les incapacités. Etude théorique & pratique*, 2002, p. 21 à 26.

Il s'agit alors de mesurer ce qui, des dangers d'une vie sans protection, ou des réductions de sa liberté, atteint le plus la personne concernée, et donc ce qui la menace le plus. Dans le cas du droit de vote, la réponse semble évidente : en aucun cas la suppression du droit de vote d'une personne sous tutelle ne la protège d'un quelconque mal. Elle peut au contraire l'atteindre, remettre en question sa place en tant que citoyen, ou encore diminuer son estime d'elle-même. Si le Doyen Carbonnier avait poursuivi ses mots[451] par la nécessité, malgré tout, d'une protection par la loi, certains défenseurs du droit des personnes en situation de handicap réclament au contraire la suppression de toute mesure incapacitante.

109. Le comité ONU enjoint la France à aller plus loin. – C'est dans ce sens que le comité ONU, qui suit l'application de la CDPH dans les États signataires, engage la France à aller encore plus loin, en supprimant toute possibilité de restriction de la capacité chez des majeurs protégés[452]. Il estime que la législation de la France sur ce point est illégale, en contradiction avec l'article 12[453] de la convention[454]. La doctrine française résiste à cette analyse et à cette injonction[455], mais cette vision capacitaire de la protection des majeurs a été largement critiquée par le Défenseur des droits[456], par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH)[457], par la rapporteuse spéciale de l'ONU sur les droits des personnes

[451] J. CARBONNIER, « Préface de l'ouvrage "La réforme du droit des incapables majeurs" par J. MASSIP (1968) », reproduit dans ; J. MASSIP, *Les incapacités. Etude théorique & pratique*, 2002, p. 21 à 26.
[452] Vive critique de cette interprétation du comité ONU par un psychiatre : P.S. APPELBAUM, « Saving the UN Convention on the rights of Persons with disabilities - from itself », *World Psychiatry*, février 2019.
[453] L'article 12 ne serait pas invocable directement devant les juridictions françaises, tout du moins les juridictions administratives : O. RENAUDIE, « De la Convention à son effectivité. L'article 12 est-il invocable devant les juridictions administratives françaises ? », *op. cit.*
[454] Ce que réfute not. I. MARIA, « Jouir et/ou exercer ses droits en situation de vulnérabilité : les concepts civilistes revisités à la lumière de la Convention », in B. EYRAUD, J. MINOC, C. HANON (dir.)*, Choisir et agir pour autrui ? Controverse autour de la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées*, John Libbey Eurotext, 2018, pp. 66-69.
[455] D. NOGUERO, « Pour la protection à la française des majeurs protégés malgré la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées », *RDSS*, 2016, p. 964 ; D. NOGUERO, « Agitation ou tempête pour le droit des majeurs protégés ? », *op. cit.*
Plus souples : M. MERCAT-BRUNS, « Comment repenser la capacité de la personne vulnérable ? Perspectives transatlantiques au croisement du droit civil et du droit social », *Revue de droit du travail*, 2018, n° 1, p. 31 ; I. MARIA, « L'aspect subversif des droits de l'homme en cause dans le domaine de la protection juridique », *Dr. fam.*, 2016, comm. 248.
Favorables : M. BAUDEL, « Repenser la protection des majeurs protégés au regard de la Convention relative aux droits des personnes handicapées », *Dr. fam.*, 2018, ét. 8. Voir aussi tout le dossier, intitulé « L'accompagnement des personnes majeures vulnérables : entre nécessité juridique et exigence éthique ».
Pour un plaidoyer en faveur d'un changement de paradigme, v. A. DHANDA, « Pour ou contre le nouveau paradigme d'une capacité juridique universelle accompagnée ? », in *Choisir et agir pour autrui ?*, John Libbey Eurotext, 2018, pp. 52-60.
[456] DEFENSEUR DES DROITS, *Rapport « Protection juridique des majeurs vulnérables »*, 2018, p. 40 : "Le droit, accordé au juge par la loi, de priver la personne placée sous tutelle de la possibilité de voter, y compris par l'intermédiaire d'un tiers librement choisi, est discriminatoire et contraire à la CDPH".
[457] CNCDH, *Avis sur le droit de vote des personnes handicapées. Citoyenneté et handicap : "Le droit de vote est un droit, pas un privilège"*, 26 janvier 2017.

handicapées[458], et par plusieurs associations de défense des droits des personnes en situation de handicap (Unapei, Nous Aussi[459], ou encore Handéo)[460]. Le Défenseur des droits promeut notamment le passage « *d'un système de prise de décisions substitutive (type tutelle), dans lequel la personne est privée de sa capacité juridique, à un système de prise de décisions assistée* ». Il précise également que « *le régime de prise de décisions substitutive se définit, notamment, comme un système dans lequel la personne chargée de prendre les décisions peut être désignée par un tiers sans l'accord de l'intéressé, et dans lequel les décisions prises sont fondées sur l'intérêt supérieur de la personne concernée et non sur sa volonté et ses préférences. À l'inverse, un régime de prise de décisions assistée comprend diverses possibilités d'accompagnement qui donnent la priorité à la volonté et aux préférences de la personne* »[461]. La rapporteuse spéciale de l'ONU, dans ses « Observations préliminaires », emprunte un chemin identique, considérant que « *la mise sous tutelle prive les personnes de leurs droits et entraîne un risque d'abus et d'institutionnalisation* ». Le comité de suivi de la CDPH estime que, par la signature de l'article 12[462] de la convention, chaque État signataire doit cesser de

[458] C. DEVANDAS-AGUILAR, *Observations préliminaires de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapée au cours de sa visite en France, du 3 au 13 octobre 2017*, 13 octobre 2017.

[459] Nous Aussi, « *association française des personnes handicapées intellectuelles* », est une association d'autoreprésentation qui œuvre notamment pour la défense des droits fondamentaux des personnes en situation de handicap. Il faut se reconnaître dans les problématiques de la déficience intellectuelle pour être adhérent de l'association. Tous les membres, y compris le président (actuellement Lahcen Er Rajaoui) et les membres du Conseil d'administration, ont donc, selon les mots de l'association, un handicap intellectuel. L'association défend notamment leur droit de participer aux décisions qui les concernent, avec leur slogan « Rien pour nous sans nous ! ». Voir leur site internet : « https://nous-aussi.fr » (Consulté le 09 novembre 2022).

[460] CONFCAP CAPDROIT, Livret de plaidoyer : Capacités civiles et contraintes légales. Accompagner un changement de regards et de pratiques, 2018 ; CONFCAP CAPDROIT, Manifeste : Tou.te.s vulnérables ! Tou.te.s capables ! Capacités civiles et contraintes légales : pour un changement de regard et de pratiques, 2018. AJUPID, *Guide des pratiques encourageantes en matière de capacité juridique et d'accès à la justice*, 2015.

[461] DEFENSEUR DES DROITS, *Rapport « Protection juridique des majeurs vulnérables »*, *op. cit.*, pp.15 et 16.

[462] Art. 12, 2° de la Convention relative aux droits des personnes handicapées : « Les États Parties reconnaissent que les personnes handicapées jouissent de la capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'Egalité avec les autres ».

restreindre la capacité des personnes handicapées[463]. La France est ainsi enjointe[464] de supprimer[465] sa déclaration interprétative de l'article 29 de la convention[466].

110. Présomption de capacité du majeur protégé ? – Le rapport de mission interministérielle[467], précédemment évoqué, aborde la question de la capacité civile à l'occasion de la synthèse du document : « *la reconnaissance des capacités des personnes qui connaissent des limitations physiques et/ou psychiques est une exigence essentielle structurante pour tous* »[468]. Les choses sont pourtant nuancées lorsque l'on avance dans la lecture du rapport. Ce dernier expose une possibilité d'amélioration de l'article 414 du Code civil, en venant adjoindre au premier *alinea* (« *la majorité est fixée à dix-huit ans accomplis ; à cet âge, chacun est capable d'exercer les droits dont il a la jouissance* ») un second *alinea* qui disposerait que « *la capacité du majeur est présumée jusqu'à preuve du contraire. Elle peut, à titre exceptionnel et sur décision spécialement motivée du juge, être partiellement restreinte dans les conditions prévues au présent titre* »[469].

111. Menace sur le système actuel de protection des majeurs. – Le comité de suivi de l'application de la CDPH reste insatisfait de l'état de la législation française concernant le handicap, la jugeant toujours incompatible avec la convention. Si le comité a salué les efforts

---

[463] COMITE DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPEES, *Observation générale n° 1 (2014) sur l'article 12*, *op. cit.* CEDH, 23 juin 2017, *A.-M. V. c/ Finlande,* req. n° 53251/13. : La CEDH admet quant à elle des restrictions au droit à l'autodétermination d'une personne présentant une déficience intellectuelle (pour déterminer son lieu de résidence parce que les conditions procédurales des restrictions portées par la tutelle étaient réunies), magré l'obligation faite aux Etats Parties de « *réviser les lois prévoyant les régimes de tutelle et de curatelle et prendre les dispositions pour élaborer des lois et des politiques visant à remplacer les régimes de prise de décisions substitutive par la prise de décisions assistée, qui respecte l'autonomie, la volonté et les préférences de la personne* » (comité ONU de suivi de la CDPH). Le refus des tribunaux finlandais de remplacer le tuteur d'un homme déficient intellectuel, ce qui l'a empêché de résider où il le souhaitait, était donc justifié.

[464] Vision espagnole de la compatibilité de l'article 12 et du système de protection des majeurs : J. HAUSER, « Majeurs protégés : difficile équilibre entre volonté et protection (Tribunal suprême espagnol, 3 juin 2016, STS 373/2016) », *RTD Civ.*, 2017, p. 356.

[465] ONU, « La France n'a pas encore intégré l'approche du handicap fondée sur les droits de l'homme, regrette le Comité des droits des personnes handicapées », 23 août 2021, disponible sur https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27399&LangID=F (Consulté le 25 octobre 2021).

[466] La déclaration interprétative stipule que « *L'exercice du droit de vote est une composante de la capacité juridique qui ne peut connaître de restriction que dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article 12 de la convention* », l'article 12 étant celui qui encadre la capacité juridique.

[467] G. RAOUL-CORMEIL, « Rapport Caron-Déglise : 104 propositions pour quelle réforme ? », *LEFP*, novembre 2018, n° 10, p. 5 ; E. PECQUEUR, « Le rapport Caron-Déglise : des propositions ambitieuses, une réponse politique défaillante ? », *AJ fam.*, 2018, p. 491 ; L. FABRE, « Perspectives d'amélioration de la protection juridique des majeurs », *JCP N*, février 2019, n° 7, p. 1106.

[468] A. CARON-DEGLISE, *Rapport de mission interministérielle : L'évolution de la protection juridique des personnes. Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables*, *op. cit.*, pp. 7-8.

[469] A. CARON-DEGLISE, *Rapport de mission interministérielle : L'évolution de la protection juridique des personnes. Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables*, *op. cit.*

de la France, il considère que « *les mesures prises par la France ne traduisent pas le modèle du handicap basé sur les droits de l'homme qui est défendu par la Convention* », plaidant notamment pour « *la reconnaissance de la capacité juridique des personnes handicapées dans tous les aspects de la vie* »[470]. Si la France se soumettait aux requêtes du comité ONU de suivi de la CDPH, la tutelle, telle qu'on la connaît actuellement, serait amenée à disparaître[471]. Mais malgré les encouragements de l'Union européenne[472], cette injonction n'est pour l'instant pas suivie en France[473], ce qui contraint à opérer une distinction entre la capacité civile, qui peut toujours être réduite chez les personnes protégées, et la capacité civique, que le droit de vote semble avoir rejointe. En effet, l'incapacité civile ne peut justifier le retrait du droit de vote, exception faite du cas des mineurs. Cette déliaison marque la sortie des droits électoraux du giron de la capacité civile et son entrée dans celui de la capacité civique : c'est aujourd'hui principalement la citoyenneté qui détermine le statut d'électeur d'une personne.

[470] ONU, « La France n'a pas encore intégré l'approche du handicap fondée sur les droits de l'homme, regrette le Comité des droits des personnes handicapées », *op. cit.*
[471] I. MARIA, « Nouveau rapport sur la protection juridique des personnes : feue l'incapacité juridique ?, comm. 266 », *Dr. fam.*, novembre 2018, n° 11.
[472] CEDH, 23 juin 2017, *A.-M. V. c/ Finlande*, req. n° 53251/13.
[473] Le gouvernement français estime ainsi que, sur le point de la capacité, la France respecte ses engagements internationaux : *Rapport initial du gouvernement français au comité de suivi de la Convention internationale de protection des droits des personnes handicapées, version du 21 mars 2016*.
Appuyé sur ce point par la Cour des comptes dans son rapport sur la protection des majeurs : COUR DES COMPTES, *La protection juridique des majeurs : Une réforme ambitieuse, une mise en oeuvre défaillante*, 2016, pp. 39-40.

Conclusion du chapitre 1

112. Détachement de la capacité civile et du droit de vote. – Le droit de vote des adultes porteurs d'une déficience intellectuelle requiert en tout premier lieu de s'interroger sur leur capacité légale de voter. Certains présentent en effet une forme d'incapacité civile, du fait d'une mesure de protection ouverte à leur endroit. Or, si la tutelle a été un temps cause de suppression du droit de vote des personnes concernées, la capacité civile n'est plus une condition d'obtention du droit de vote. Les mineurs restent la seule catégorie de la population pour laquelle coïncident incapacité civile et absence du droit de vote. Une personne protégée ne pourra donc voir son droit de vote remis en question pour cause d'incapacité civile.

113. Aucune compétence requise pour être électeur. – D'autre part, aucune condition de capacité réelle, ou naturelle, n'est exigible pour voter chez le majeur déficient intellectuel, que ce dernier soit protégé ou non. Le fait de présenter des compétences au vote a permis, de 2005 à 2019, aux personnes sous tutelle de conserver leur droit de vote. Le juge prenait cependant rarement cette décision, et le législateur a fini par supprimer l'article L. 5 du Code électoral qui permettait au juge de supprimer le droit de vote du majeur sous tutelle. Ces changements achèvent ainsi de distendre le lien qui existait autrefois entre capacité et droit de vote. Les conditions d'obtention du droit de vote chez le majeur sont complètement indépendantes des règles de la capacité légale. Le vote dépend en effet d'une capacité civique, qui sera l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE 2 : DROIT DE VOTE ET CAPACITÉ CIVIQUE

114. Plan. – Toutes les personnes déficientes intellectuelles, sont capables civiquement de jouir et d'exercer leur droit de vote. Cependant, cette notion de capacité civique, ou électorale, est encore très peu théorisée. D'autant que, si tous les majeurs protégés ont le droit de vote, ils restent privés d'un autre droit politique, qu'est l'éligibilité, ce qui emporte nécessairement une définition renouvelée de la notion de citoyenneté.

Avec cette nouvelle vision, les personnes déficientes intellectuelles sont citoyennes à part entière (**section 1**). À cet égard, leur capacité civique ne peut être restreinte concernant le droit de vote. À l'inverse, leur éligibilité peut se voir entravée dans certains cas, liés à la protection des majeurs (**section 2**).

Section 1 : La capacité civique des personnes déficientes intellectuelles

115. Plan. – Le droit de vote est sorti du champ de la capacité civile pour entrer dans celui de la capacité civique[474], glissement finalisé par la loi de 2019[475]. Cela entraîne nécessairement une nouvelle vision de la citoyenneté (**paragraphe 1**). Cette nouvelle définition permettra alors de comprendre pourquoi le droit de vote dépend maintenant de la capacité civique (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Citoyenneté et capacité civique

116. Plan. – Pour comprendre que l'individu qui est capable civiquement est le citoyen, il est tout d'abord indispensable de comprendre l'indépendance de la capacité civique et de la capacité civile (**A**). Cette indépendance justifie que la citoyenneté soit la source de la capacité civique (**B**).

[474] C. AYNES, « Le vote du "fou". Citoyenneté et capacité à la lumière de la réforme du 23 mars 2019 », *op. cit.*
[475] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

A. L'indépendance de la capacité civique et de la capacité civile

117. Un doute sur l'indépendance des capacités civile et politique. – Le Code civil n'entend qu'une capacité, qui peut être atteinte partiellement, soit dans sa jouissance, soit dans son exercice[476]. Mais les droits qui peuvent être effectués par une personne juridique prennent leur source à des endroits différents, et cette provenance vient nécessairement teinter la capacité de cette personne à effectuer des actes. Le Code civil dispose, en son article 7 que « *l'exercice des droits civils est indépendant de l'exercice des droits politiques, lesquels s'acquièrent et se conservent conformément aux lois constitutionnelles et électorales* »[477]. La règle semble claire : l'exercice de ces deux catégories de droits est parfaitement indépendant[478].
L'article 3 de la Constitution laisse cependant planer un doute sur cette indépendance des règles civiles et des règles électorales en disposant que « *Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* ». Doute appuyé par l'article L.5 du Code électoral, aujourd'hui supprimé, qui faisait dépendre le droit de vote du prononcé d'une mesure de tutelle.

118. Les droits politiques et les citoyens actifs. – L'adjectif civil n'emporte néanmoins pas les mêmes sens selon le contexte de son utilisation. L'analyse de Jean-François de Montgolfier, directeur des requêtes au Conseil d'État et directeur des affaires civiles et du sceau, est sur ce point très éclairante[479]. La distinction « droits civils et politiques » de l'article 3 de la Constitution remonte aux travaux de Sieyès, qui ont conduit à la distinction des citoyens actifs et passifs[480]. Selon sa théorie, les droits civils appartiennent à tous les citoyens, actifs comme passifs, tandis que les droits politiques sont réservés aux citoyens actifs, jugés plus compétents pour participer aux décisions politiques. La formule de l'article 3 de la Constitution désignait donc à l'origine les citoyens bénéficiant des droits politiques en plus des droits civils attribués à tous les citoyens. Cette distinction entre les citoyens actifs et passifs a aujourd'hui été délaissée mais la mention a été conservée par les Constitutions des différentes républiques, alors même que des textes spéciaux encadrent et énumèrent les conditions pour être électeur.

---

[476] A. BATTEUR et L. MAUGER-VIELPEAU, *Droit des personnes, des familles et des majeurs protégés*, *op. cit.*, n° 21 s.
[477] I. MARIA, « Exercice et jouissance des droits civils et politiques », *JC Civil Code, Fasc. unique*, juillet 2021, n° 12.
[478] G. CORNU, *Droit civil : Introduction, les personnes, les biens*, *op. cit.*, p. 215.
[479] J.-F. DE MONTGOLFIER, « Une question « civile et politique » », *RTD Civ.*, 2021, p. 41.
[480] E. SIEYES, *Préliminaire de la Constitution françoise : reconnoissance et exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen*, *op. cit.*, pp. 36-37. Cf. *infra* 123.

119. Le sens de l'adjectif « civil » primordial pour comprendre la distinction entre capacité civile et civique. – M. de Montgolfier poursuit ainsi avec une seconde distinction : celle entre la « *jouissance et la perte des droits civils* », et la « *capacité civile* » des majeurs protégés. La perte des droits civils et politiques a un caractère répressif, et n'est pas instaurée dans une visée de protection d'un majeur. La non-jouissance des droits civils et politiques, au sens de l'article 3 de la Constitution ne concerne en pratique que les personnes frappées d'une peine de privations des droits civiques, civils et de famille (article 131-26 du Code pénal). Pour corroborer cela, le Conseil d'État, interrogé sur l'opportunité de la suppression de l'article L.5 du Code électoral, estime dans un avis du 21 juin 2018 que l'incapacité qui résulte d'une mesure de tutelle « *ne porte que sur l'exercice de certains droits. Elle ne constitue pas, au sens de l'article 3 de la Constitution, une privation des droits civils.* »[481]. Le Conseil d'État marque bien ici la différence entre la capacité civile, et les droits civils de l'article 3 de la Constitution, qui font partie de « droits civils et politiques », en référence au contenu de la capacité civique.

120. Indépendance des règles civiles et électorales. – L'indépendance de l'exercice des droits civils et des droits civiques, ou politiques, est une réalité. Il fait donc sens que les capacités autorisant l'exercice des droits soient également indépendantes. L'abrogation de l'article L. 5 du Code électoral, accompagnée des mesures d'encadrement de la procuration, est venue assurer « *l'indépendance des règles civiles et des règles électorales, affirmée par l'article 7 du Code civil mais jusque-là incomplète* »[482].

B. La citoyenneté : source de la capacité civique

121. Des sources différentes. – Il est primordial de faire la différence entre la pure capacité civile, aptitude à être titulaire de droits subjectifs et à les exercer, qui tire sa source dans la

[481] CE, 21 juin 2018, avis n° 394918 portant sur la constitutionnalité d'une abrogation des dispositions limitant le droit de vote des majeurs en tutelle. « *S'il résulte des dispositions de l'article 3 de la Constitution que la privation des droits civils est incompatible avec l'exercice du droit de vote, une telle privation ne se confond pas avec les effets d'une mesure de tutelle. En effet, les personnes placées sous tutelle sont certes représentées par leur tuteur pour « les actes de la vie civile », selon les articles 440 et 473 du Code civil. Toutefois l'incapacité qui en résulte à des fins de protection de la personne et de ses biens ne porte que sur l'exercice de certains droits. Elle ne constitue pas, au sens de l'article 3 de la Constitution, une privation des droits civils, laquelle ne concerne désormais plus que les personnes qui ont été condamnées à une peine d'interdiction des droits civiques, civils et de famille en application de l'article 131-26 du Code pénal* »[481].

[482] J.-F. DE MONTGOLFIER, « Une question « civile et politique » », *op. cit.*

personnalité juridique, et la capacité civique ou politique, qui tire quant à elle sa source dans le contrat social à la base de la République française, et dans son lien avec la citoyenneté, dont elle découle. « *La citoyenneté, au départ, se définit par référence à une communauté politique, et son attribut essentiel, c'est le droit de participer, directement ou indirectement, à l'exercice du pouvoir politique [...]. Mais la citoyenneté a aussi un contenu positif, elle se concrétise par la jouissance d'un certain nombre de droits : droits politiques, sans doute, mais aussi plus largement droits civiques* »[483]. Le dépositaire de la capacité civique serait donc le citoyen. Mais qui est citoyen ?

122. Le citoyen – Ni la citoyenneté, ni le citoyen, ne sont définis par la Constitution de 1958[484], la loi, ou par la jurisprudence. Il y a quelques dizaines d'années, après avoir tenté de la définir, le Doyen Vedel avait émis une conclusion : « *qu'est-ce donc que la citoyenneté ? En fait, un titre honorifique, l'indication d'une aptitude éventuelle à jouir de l'électorat. Le contenu de la notion est plus politique et sentimental que juridique* »[485]. Il est vrai que la citoyenneté, utilisée par divers textes, ne recouvre pas un sens juridique unanimement partagé[486]. Une définition sera néanmoins adoptée pour les besoins de l'étude : sont citoyens l'ensemble des Français de plus de 18 ans[487]. Il conviendra de donner un aperçu de la signification historique de cette notion, pour comprendre le choix qui a été opéré.

123. La théorie de la distinction des citoyens actifs et passifs. – Le citoyen n'a pas été le même au cours de l'histoire constitutionnelle française. Parfois recouvrant l'ensemble des Français, parfois limité à ceux admis à exercer la souveraineté[488], la signification du terme a évolué[489]. Sieyès expliquait ainsi en 1791 que « *Tous les habitants d'un pays doivent y jouir*

---

[483] D. LOCHAK, « La citoyenneté, un concept juridique flou », in D. COLAS, C. EMERI, J. ZYLBERBERG (dir.), *Citoyenneté et nationalités. Perspectives en France et au Québec*, PUF, 1991, p. 180.

[484] Le citoyen a cependant été défini par des Constitutions précédentes, et notamment celle de 1793, en son article 4 : « *Tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans accomplis ; - Tout étranger âgé de vingt et un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année - Y vit de son travail - Ou acquiert une propriété - Ou épouse une Française - Ou adopte un enfant - Ou nourrit un vieillard ; - Tout étranger enfin, qui sera jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité - Est admis à l'exercice des Droits de citoyen français* ».

[485] G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949, p. 341.

[486] « *La notion de citoyenneté se prête mal à une définition in abstracto car elle fait appel à des concepts aussi riches et disparates que la souveraineté, la nationalité, l'identité, le principe de territorialité, la démocratie, l'État-nation, la Patrie, l'égalité, la liberté et la fraternité qui se situent tous au carrefour du droit, de la philosophie et de la science politique* » : E. AUBIN, *La France face à la construction de la citoyenneté européenne*, *op. cit.*, p. 5.

[487] Définition qui se recoupe en grande partie avec celle de l'électeur. Cela sera expliqué *infra* 132 et s.

[488] G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, *op. cit.*, p. 24 s ; I. MARIA, « Exercice et jouissance des droits civils et politiques », *op. cit.*, n° 28 s.

[489] Si l'on remonte à la Grèce antique, pour Aristote, le citoyen est celui qui est issu d'un père citoyen et d'une mère citoyenne : FRANCE CULTURE, « Les citoyens et l'exercice du pouvoir. Une histoire : figure de la participation citoyenne dans la Grèce antique », Podcast, *La fabrique de l'Histoire*, 15 janvier 2019.

des droits de citoyens passifs : tous ont droit à la protection de leur personne, de leur propriété, de leur liberté, etc. ; mais tous n'ont pas droit à prendre une part active dans la formation des pouvoirs publics : tous ne sont pas des citoyens actifs. Les femmes, du moins dans l'état actuel, les enfants, les étrangers, ceux encore qui ne contribueraient en rien à soutenir l'établissement public, ne doivent point influer activement sur la chose publique »[490]. Il aborde là la théorie des citoyens actifs et passifs, qui suppose de distinguer les citoyens passifs, titulaires des droits consacrés par la Déclaration de 1789, et les citoyens actifs, qui exerçaient également le droit de suffrage. Cette théorie illustre le lien historiquement fort qui existe entre citoyenneté et droit de vote.

124. La théorique compétence nécessaire au citoyen. – La distinction entre les citoyens actifs et passifs a été abolie par un décret du 11 août 1792, mais la théorie a longtemps survécu en filigrane. *« Les droits politiques ne reposent pas, comme les droits individuels, sur la liberté ; ils reposent sur la capacité. Ils n'appartiennent donc pas à tous les Français, mais à ceux des Français qui remplissent les conditions auxquelles la loi a attaché la présomption de capacité. Ces personnes sont les seules à qui appartienne, en langage juridique, la qualité de Citoyen* »[491]. Cette qualité de citoyen devait être réservée aux hommes fortunés, donc indépendants matériellement, éduqués et ainsi capables d'une décision politique, et propriétaires, ce qui indiquait leur conservatisme[492]. Guizot a ainsi longtemps défendu le principe du citoyen capacitaire : « *La capacité n'est pas simplement le développement intellectuel ou la possession de telle ou telle faculté particulière ; c'est un fait complexe et profond qui comprend l'autorité spontanée, la situation habituelle, l'intelligence naturelle des intérêts divers à régler, un certain ensemble enfin de facultés, de connaissances et de moyens d'action qui embrassent tout l'homme »*[493]. Certaines élections ont ainsi vu la liste des électeurs censitaires adjointe d'autres citoyens, jugés suffisamment capables de « bien voter » par le législateur[494]. Mais les difficultés à définir de façon pratique les critères de ce citoyen

[490] E. SIEYES, *Préliminaire de la Constitution françoise : reconnoissance et exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen*, *op. cit.*, pp. 36-37.
[491] F. LAFERRIÈRE, Cours théorique et pratique de droit public et administratif, 4e éd., 1854, Cotillon, pp. 75-76 ; cité par G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, *op. cit.*, p. 54.
[492] P. MARTIN, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, 2e éd., Montchrestien, 1997, p. 15.
[493] F. GUIZOT, « De la démocratie dans les sociétés modernes », *La Revue française*, novembre 1837, p. 270, cité par P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, *op. cit*, p. 237.
[494] Cette adjonction s'est faite en plusieurs étapes : le législateur du 2 mai 1827 avait d'abord allongé la liste des jurés potentiels des personnes considérées dotées d'un discernement intellectuel suffisant. Puis la loi municipale du 21 mars 1831 avait transposé cette logique au domaine électoral. La loi électorale du 19 avril 1931 est venue ensuite considérablement réduire cette liste. Pour plus de détails, v. P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, *op. cit.*, pp. 238-241.

capacitaire, et son absence de fondement légitime ont conduit à l'abandon de cette exigence de « capacité politique »[495] (dans le sens de « compétence »).

125. Le sens juridique de la citoyenneté. – Le citoyen français[496], selon le Conseil d'État, a aujourd'hui pour préalable la nationalité, et des droits et des devoirs en conséquence de son statut[497]. S'il peut parfois, dans un langage courant, faire référence à tous les ressortissants français, voire à toutes les personnes vivant sur le sol français, le citoyen français, au sens juridique, est aujourd'hui, le « *national français jouissant des droits politiques* »[498]. La nationalité et la citoyenneté tendent à se confondre, et il ne reste maintenant que très peu de cas de dissociation entre nationalité et citoyenneté[499]. Sont donc citoyens les personnes qui se sont vues octroyer la citoyenneté. La citoyenneté, qui est une notion juridique, est définie par les droits qu'elle contient, que sont les droits politiques (droits de vote et d'éligibilité). Cette définition a l'avantage de ne pas dépendre des conditions d'octroi et d'exercice des droits de la citoyenneté, qui ont évolué et continueront à le faire[500].

126. Le sens symbolique de la citoyenneté. – La citoyenneté a aujourd'hui acquis un second sens, endossant un rôle plus symbolique[501] que politique. Elle fait l'objet de revendications au titre des droits de l'Homme[502], étant l'un des gages de la dignité des personnes en situation de handicap[503]. La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale[504] et celle du 4 mars relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé ont ainsi toutes les

---

[495] Pour plus de détails sur le citoyen capacitaire, v. P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, *op. cit*, pp. 230-249.
[496] Le citoyen français est à distinguer du citoyen tout court : « *le statut de citoyen français n'a jamais exclu par principe la participation à la vie de la cité de personnes ne disposant pas de la nationalité française, du moins tant que cette participation ne porte pas sur l'exercice des prérogatives attachées à la souveraineté nationale* », CONSEIL D'ETAT, *La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui*, Rapport annuel 2018, p. 29.
Sur le lien entre citoyenneté et nationalité : C. CHABROT, « Citoyenneté et Nationalité : de la fusion à la confusion », Revue Politeia, juin 2018, n° 33.
[497] *Ibid.*, p. 28 s.
[498] G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, *op. cit.*, p. 77.
[499] Il s'agit de la minorité, ainsi que des ressortissants de l'Union européenne, ces derniers étant autorisés à voter selon certaines conditions et à certaines élections. On n'inclura pas la privation judiciaire des droits civiques, qui n'entraîne pas la privation du statut de citoyen, mais le retrait de certains droits attachés à ce statut : cf. *infra* 135.
[500] A.-S. MICHON-TRAVERSAC, *La citoyenneté en droit public français (Thèse)*, LGDJ, 2009, pp. 389-390.
[501] S. PAYAN, « De l'autochtonie à la citoyenneté : vers une construction psychique de la citoyenneté », *Topique*, janvier 2011, n° 114, p. 115 à 123 ; D. SCHNAPPER, « Histoire, citoyenneté et démocratie », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, mars 2001, n° 71, p. 97 à 103.
[502] X. DUPRE DE BOULOIS, *Droit des libertés fondamentales*, *op. cit.*, n^{os} 734 et s.
[503] Sur la dignité, cf. *supra* 44 à 60.
[504] M. LEVY, « La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale : changement et/ou continuité », *RDSS*, 2002, p. 423 ; E. ALFANDARI, « La loi du 2 janvier 2002 dite de « rénovation de l'action sociale et médico-sociale » : quelle « rénovation » pour quelle « action sociale » ? », *RDSS*, 2004, p. 765.

deux entendu consacrer les idées de citoyenneté et de démocratie dans leur champ respectif[505]. Puis la loi de 2005[506], dite « Loi Handicap »[507] a affirmé la qualité de citoyen de toutes personnes handicapées[508]. La théorie de la séparation entre les citoyens actifs et passifs[509] a été gommée avec la suppression du cens, l'incorporation des femmes dans le corps électoral, puis celle de l'ensemble des majeurs protégés[510]. Seuls les condamnés et les mineurs illustrent une sorte de survivance de la catégorie des citoyens passifs[511].

127. Une personne déficiente intellectuelle est capable civiquement. – Toute personne, même déficiente intellectuelle, est citoyenne et est donc dépositaire de la capacité civique. Toute diminution de la capacité civile ne peut entraîner de diminution de la capacité civique de façon systématique. C'est le chemin qu'a emprunté le législateur en modifiant successivement les modalités de jouissance et d'exercice du droit de vote par les personnes protégées, qui, même potentiellement inéligibles[512], ont toutes accès au vote.

Paragraphe 2 : Le contenu de la capacité civique

128. Définition. – La « capacité civique » est une expression peu utilisée dans la littérature juridique. On en parle principalement en droit pénal, concernant les peines de privation d'une partie de la capacité civique[513], et concernant l'émancipation. L'émancipation ne donne pas au mineur émancipé l'intégralité de sa capacité civique, le droit de vote restant attaché à la majorité[514]. La capacité civique est attachée au statut de citoyen, au sens légal du terme.

---

[505] M. BORGETTO, « Les lois des 2 janvier et 4 mars 2002 : dix ans après », *RDSS*, 2012, p. 411.
[506] Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.
[507] J.-P. LABORDE, « Quelques réflexions à propos du projet de loi sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées », *Droit social*, 2004, p. 986 ; S. MILANO, « La loi du 11 février 2005 : pourquoi avoir réformé la loi de 1975 ? », *RDSS*, 2005, p. 361 ; M. BORGETTO, « La loi sur les personnes handicapées », *RDSS*, 2005, p. 359 ; P. GOHET, *Rapport sur le bilan de la loi du 11 février 2005 et de la mise en place des Maisons Départementales des Personnes Handicapées*, août 2007.
[508] CASF, art. L. 114-1, al. 1er : « *Toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté* ».
[509] Cf. *supra* 123 et 124.
[510] Cf. *supra* 93 à 107.
[511] A la différence que le condamné, s'il perd certains des droits attachés à sa citoyenneté, ne perd pas sa qualité de citoyen. Le mineur, quant à lui, est un citoyen en devenir : il n'a pas encore acquis sa capacité civique.
[512] Cf. *infra* 142 à 146.
[513] L. VALLEE, « Droit des pensions et suppression des peines afflictives ou infamantes », *D.*, 2003, p. 1797.
[514] La capacité civique englobe notamment le droit de vote : C. NEIRINCK, *Rép. d. civ.*, entrée °Capacité, n° 713., pour qui la capacité civique semble ne recouvrir que le droit de vote : I. CORPART, « Le déclin de l'émancipation des mineurs », *JCP N*, 2003, n° 40, p. 1523. Considère en revanche que le mineur émancipé a sa pleine capacité

L'expression ne recouvre pas un sens unanimement partagé par les auteurs, et les expressions peuvent varier : capacité tantôt civique, tantôt politique, droits civiques ou politiques. Une expression est employée au même titre que l'autre, ou pour l'englober : beaucoup de combinaisons sont constatées[515]. La capacité civique est surtout définie par les droits qu'elle englobe.

129. Les droits concernés. – Le législateur n'a jamais fait de distinction nette entre les droits civiques et politiques, et les droits purement civils[516]. On peut déduire un indice légal du contenu de la capacité civique grâce au droit pénal, en constatant les droits qui peuvent être retirés à une personne par une peine complémentaire. En matière criminelle et délictuelle, les articles 131-26, 131-26-1 et 131-29 du Code pénal ont prévu la possibilité d'assortir la peine principale d'une privation des droits civiques, civils, et de famille[517]. L'article 131-26 du Code pénal définit, en les confondant, les droits civiques, civils et de famille. Cet ensemble recouvre le droit de vote, l'éligibilité, le droit d'exercer une fonction juridictionnelle ou d'être expert devant une juridiction, de représenter ou d'assister une partie devant la justice, le droit de témoigner en justice, et le droit d'être tuteur ou curateur. On peut ajouter à cette liste le droit d'être juré. En effet, l'article L. 6 du Code électoral dispose que « *Ne doivent pas être inscrits sur la liste électorale, pendant le délai fixé par le jugement, ceux auxquels les tribunaux ont interdit le droit de vote et d'élection, par application des lois qui autorisent cette interdiction* ». Or, les jurés étant tirés au sort à partir de la liste électorale[518], cela entraîne d'office la privation de la possibilité d'être juré pour les personnes concernées.

---

civique, même s'il n'a pas le droit de vote (différence de conception de la notion de capacité civique et de ce qu'elle recouvre) : F. FRULEUX, « Le régime fiscal du "don exceptionnel" exonéré de droits de mutation à titre gratuit », *JCP N*, 2004, n° 45, p. 1544.

[515] V. ainsi P. ROSSI, *Cours de droit constitutionnel, t. 1*, 2e éd., Librairie Guillaumin, 1877, p. LXXI-LXXIII (Leçon inaugurale du cours 1835-1836). Il dinstingue trois types de droits : « *les « droits civils », « résultant des rapports individuels et de famille [...], que la loi civile garantit dans tout pays qui n'est pas absolument barbare ou livré au plus absolu despotisme » ; les « droits politiques », qui sont « relatifs à l'exercice de la puissance publique [...], attachés à la capacité politique, c'est-à-dire à la possession des conditions requises pour être admis à participer au maniement des affaires publiques : l'électorat, l'éligibilité, la qualité de juré, de garde national, etc., droits que la loi politique garantit et détermine » ; les «droits publics » enfin, tels que « la liberté individuelle, la liberté de conscience, celle de publier ses opinions, l'égalité devant la loi, etc. [...], qui appartiennent à tous*. » V. également A.-S. MICHON-TRAVERSAC, *La citoyenneté en droit public français (Thèse)*, *op. cit.*

[516] Il les a même confondus dans l'art. 34 anc. du Code pénal, et les a énumérés pêle-mêle dans l'art. 42 anc. du même code.
I. MARIA, « Exercice et jouissance des droits civils et politiques », *op. cit.*, nº 13 s.

[517] A. BEZIZ-AYACHE, *Rép. d. pén. et pr. pén.*, entrée °Peines complémentaires, n° 39 à 41.

[518] C. pr. pén., art. 261 al. 1 : « *Dans chaque commune, le maire, en vue de dresser la liste préparatoire de la liste annuelle, tire au sort publiquement à partir de la liste électorale un nombre de noms triple de celui fixé par l'arrêté préfectoral pour la circonscription. Pour la constitution de cette liste préparatoire, ne sont pas retenues les personnes qui n'auront pas atteint, l'âge de vingt-trois ans au cours de l'année civile qui suit*. »

130. Droit de vote et éligibilité. – Cette liste qui découle du droit pénal est cependant trop large car les droits civiques, civils et de famille y sont confondus. Le citoyen étant le dépositaire de la capacité civique, le contenu de la citoyenneté définie plus haut apportera un éclairage au contenu de cette capacité. Dans sa thèse, le Professeur Gilles Dumont, analysant la doctrine du XXe siècle, explique que la citoyenneté a évolué, les droits politiques en devenant l'élément déterminant. Les droits politiques ne recouvrent plus, au sens strict, que les droits électoraux (droits de vote et éligibilité, exercés dans une élection politique[519]). Ainsi, leur octroi à un individu lui confère la qualité de citoyen. Selon cet auteur, la capacité civique recouvre, paradoxalement, les droits politiques les plus purs : le droit de vote et l'éligibilité[520]. C'est cette définition qui sera retenue pour cette étude. Le droit de vote et l'éligibilité procèdent donc d'une capacité différente de la capacité civile, qui sera ici dénommée capacité civique, dont l'origine est à retrouver dans la citoyenneté, et dont les citoyens, personnes protégées comprises, sont titulaires. Il s'agira maintenant de comprendre dans quelle mesure la capacité civique peut être restreinte à l'égard des personnes déficientes intellectuelles.

Section 2 : Le champ de l'incapacité civique

131. Les droits inhérents à la capacité civique peuvent être retirés, en toute ou partie, à certaines personnes, ou catégories de personnes. En effet, que la capacité civique soit indépendante de la capacité civile n'implique pas de donner le droit de vote et l'éligibilité à tous les citoyens français. Cela implique simplement que les raisons poussant au retrait du droit de vote ne doivent pas être liées à l'incapacité d'accomplir les actes de la vie civile.

132. Qui est électeur ? – Quand on lit l'article L. 2 du Code électoral, qui dispose que « *Sont électeurs les Françaises et Français âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi* », il faut donc comprendre « sont électeurs les citoyens (au sens juridique défini *supra*), n'ayant pas été privés de leur droit de vote par une peine complémentaire ». L'indignité[521] comme le défaut de discernement sont les seules raisons pouvant conduire à une privation du droit de vote.

[519] A.-S. MICHON-TRAVERSAC, *La citoyenneté en droit public français (Thèse)*, *op. cit.*, p. 123 s.
[520] G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, *op. cit.*, pp. 80-81.
[521] Si l'indignité peut conduire à supprimer le droit de vote, il est logique que la dignité reconnue à toutes les personnes déficientes intellectuelles ait conduit à la consécration de leur droit de vote : cf. *supra* 44 à 60 sur la dignité.

Cependant, ni l'un ni l'autre ne peuvent conduire au retrait du droit de vote de la personne déficiente intellectuelle.

133. Plan. – Les conséquences d'une déficience intellectuelle sur la capacité civique se sont amoindries au fil des mesures prises par le législateur. Ainsi, les personnes déficientes intellectuelles sont progressivement sorties des rangs des citoyens indignes, qui peuvent à ce titre être privées de leurs droits civiques (**paragraphe 1**). D'autre part, si l'absence de capacité réelle à l'exercice d'un mandat électif suffit à restreindre l'accès de certaines catégories de personnes à l'éligibilité, une absence de discernement ne peut conduire au retrait du droit de vote des citoyens (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Les citoyens indignes

134. Le citoyen indigne. – Les raisons de retrait des droits électoraux ont longtemps été une condamnation pénale, et la présence d'une « incapacité[522] ». La raison essentielle, à l'origine de ce retrait, était la même : l'incapacité de fait à être un citoyen digne[523]. L'incapacité électorale en raison d'une condamnation judiciaire, instaurée par la loi du 15 mars 1849[524], a été pensée comme un moyen de purger le corps électoral d'éléments indésirables, afin de préserver sa qualité[525]. Le Conseil constitutionnel a condamné l'automaticité de l'incapacité électorale instaurée par l'ancien article L. 7 du Code électoral, car il portait atteinte au principe d'individualisation de la peine[526]. Cette décision a entraîné la suppression du Code électoral de cette disposition. Cette position a été confortée par la CEDH lors de l'affaire *Hirst c/ Royaume-Uni*, qui estimait que la législation britannique, qui déchoit automatiquement de son droit de

[522] Ancienne appellation des mesures de protection.
[523] Dignité ici à distinguer de la dignité définie *supra* 44 à 60. La dignité est ici employée au sens de « *respect que mérite quelqu'un ou quelque chose* », syn. Honorabilité, respectabilité. La personne digne est celle « *qui a les qualités, le caractère convenables à une fonction ou à un état honorable* ». LAROUSSE, dictionnaire en ligne, entrées °Dignité et °Digne.
[524] Après l'institution du suffrage universel masculin en 1848, a été mise en place par la loi du 15 mars 1849, dans un but de préservation de la qualité du corps électoral, l'incapacité électorale en raison d'une condamnation judiciaire. Le décret organique du 2 février 1852 énumère de nombreux cas où la peine d'emprisonnement entraîne automatiquement la privation du droit de vote. V. M.-H. RENAUT, *Rép.d. pén. et pr. pén.*, entrée °Interdiction des droits civiques, civils et de famille, n° 14.
[525] M.-H. RENAUT, « Les conséquences civiles et civiques des condamnations pénales. Le condamné reste citoyen à part entière », *RSC*, 1998, p. 265.
[526] Cons. const. 11 juin 2010, n° 2010-6/7 QPC, note Brigant J.-M., *JCP Adm.*, n° 28, 2020, p. 2231 ; obs. Lavric S., *D.*, 2010, 1560.

vote toute personne condamnée à une peine de privative de liberté, était contraire à la Convention européenne des droits de l'Homme[527].

135. Retrait des droits qui composent la citoyenneté. – Aujourd'hui, s'il n'y a plus d'automaticité de l'incapacité civique en cas de condamnation, les peines peuvent encore être assorties de cet accessoire[528]. Le contenu intégral des droits qui composent la capacité civique est alors retiré. Le condamné perd la capacité de jouissance et d'exercice du droit de vote et de l'éligibilité. Ce n'est pas le statut de citoyen de la personne condamnée qui est remis en cause, mais un ou des droits attachés à ce statut qui lui est retiré[529]. Il perd donc la capacité de jouissance de ces droits, ne pouvant non plus avoir recours à la procuration pour l'exercer. Le cas des gens du voyage, longtemps privés du droit de vote, non pas directement, mais par le jeu de dispositions spéciales prévues par le législateur[530], est un autre exemple de l'éloignement des urnes de citoyens dont on redoute le vote[531].

136. La protection des majeurs : de sanction à protection. – À la différence du condamné indigne d'un droit de vote[532], la protection des majeurs s'est progressivement éloignée d'un

---

[527] CEDH, 30 mars 2004, *Hirst c/ Royaume-Uni (n° 2)*, req. n° 74025/01 ; CEDH, 18 janvier 2011, *Scoppola c/ Italie* (n° 3), req. n° 126/05. Voir aussi, sur l'exigence de motivation d'une telle peine de privation des droits civiques et politiques : CEDH, 8 avril 2010, *Frodl c/ Autriche,* req. n° 20201/04, chron. J.-F. Flauss, *AJDA* 2010. 2362, §§ 34-35. Voir encore CEDH, 23 novembre 2010, *Greens et M. T. c/ Royaume-Uni*, req. n° 60041/08, obs. J.-F. Renucci, *D.*, 2011, 193 ; obs. J.-P. Marguénaud, *RSC*, 2011, 226.
Pour plus de détails concernant la CEDH sur ce point, v. L. BURGORGUE-LARSEN, « Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme », *AJDA*, 2011, p. 1993.

[528] C. élect., art. L. 6 : « *Ne doivent pas être inscrits sur la liste électorale, pendant le délai fixé par le jugement, ceux auxquels les tribunaux ont interdit le droit de vote et d'élection, par application des lois qui autorisent cette interdiction*. ».
R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, n^os^ 697 et 698.
B. MALIGNER, *Droit électoral*, Ellipses, 2007, 54 s ; É. BUGE, *Droit de la vie politique*, PUF, 2018, 406.
C. élect., art. L. 199 : « *Sont inéligibles les personnes désignées à l'article L. 6 et celles privées de leur droit d'éligibilité par décision judiciaire en application des lois qui autorisent cette privation*. »

[529] C. AYNES, « Pandémie et citoyenneté : un irresponsable cesse-t-il d'être citoyen ? », *JCP A*, 2022, n° 3.

[530] Les conditions d'inscription des gens appartenant à cette communauté étaient, jusque 2012 (abrogation partielle de ces dispositions, issues de la loi du 3 janvier 1969, par *Cons. const., 5 octobre 2012, n° 2012-279 QPC*.) plus strictes que pour les autres résidents, devant justifier d'une présence d'au moins trois ans dans la commune pour pouvoir s'inscrire, contre six mois pour les sédentaires.
De plus, on peut noter l'existence, jusque 2017 (abrogation par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté), d'un quota maximum de 3 % d'électeurs issu de la communauté des gens du voyage dans la même commune : « *Faut-il en déduire que l'appartenance supposée ou réelle à un groupe d'individus identifiable par un mode de vie différent peut justifier, à l'aune de la Constitution, un dispositif visant à empêcher les membres de ce groupe d'être trop nombreux à vivre sur le territoire d'une même commune ?* », E. AUBIN, « Le statut des gens du voyage devant le Conseil constitutionnel : la fin des discriminations ? », *AJDA*, 2012, p. 2393.

[531] « *[…] l'accès des gens du voyage à la citoyenneté politique […] est contrarié par la persistance d'un droit discriminatoire reflétant l'existence d'une méfiance* » : E. AUBIN, *La commune et les gens du voyage*, Berger-Levrault, 2005, p. 98.

[532] « *Ces derniers [les condamnés], devant lesquels s'est arrêté le processus continu d'universalisation du suffrage, constituent aujourd'hui les derniers exclus à l'intérieur de la nation. C'est que leur exclusion repose sur*

aspect de sanction[533], pour se concentrer sur un volet protecteur[534]. Le vocabulaire employé par le législateur, puis progressivement par la société, en témoigne : on ne parle plus d'incapacité ou d'interdiction, mais de protection des majeurs[535]. On ne retrouve donc plus cette notion de « mauvais citoyen », que l'on peut encore retrouver dans le cas d'une condamnation pénale. Les personnes déficientes intellectuelles n'étant pas indignes du droit de vote, il semble donc logique que la dignité qui leur est reconnue ait conduit à la consécration de leur droit de vote[536].

Paragraphe 2 : Le discernement

137. Plan. – L'absence de discernement a été l'une des raisons mises en avant pour justifier la possibilité du retrait du droit de vote aux personnes sous tutelle. Cette explication continue à prévaloir pour défendre l'incapacité civique des mineurs, mais ne peut plus avoir cours concernant les majeurs (**A**). Ce manque de discernement, cette absence de capacité réelle justifie cependant encore l'inéligibilité des majeurs protégés (**B**).

A. Absence de conséquences sur le droit de vote

138. Absence de discernement chez les mineurs. – Il ne s'agit pas ici d'un retrait du droit de vote, mais d'une absence d'obtention de ce droit, du fait de l'âge. En effet, la majorité conditionne l'obtention de la capacité civique. L'émancipation n'a pas d'effet sur l'obtention des droits électoraux. Même émancipé, un mineur ne pourra voter ou être élu[537].

---

un critère distinct de celui qui a présidé à la destinée des femmes, des domestiques, des plus pauvres et des incapables. Jusqu'en 1994 du moins, leur exclusion ne s'est pas fondée sur une conception du citoyen pensé comme individu autonome doué d'une volonté libre mais sur une exigence de dignité accolée à la citoyenneté », C. AYNES, *La privation des droits civiques et politiques. L'apport du droit pénal à une théorie de la citoyenneté (Thèse)*, Florence, 2020, p. 180.
V. aussi *Ibid.*, p. 185 s.

[533] Ainsi, le vocabulaire juridique Cornu définissait avant 2019, et encore aujourd'hui, le suffrage universel comme étant « *celui dans lequel l'électorat, n'étant limité par aucune condition de fortune ou de « capacités », est en principe ouvert à tous, dans les deux sexes, mais qui peut impliquer des exclusions, à raison du trop jeune âge ou de l'indignité » :* G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, entrée °Suffrage universel. Cela illustre l'ancienne vision d'une indignité de la personne sous tutelle au regard de la citoyenneté.

[534] V. par ex. le 116e Congrès des notaires de France, qui a pour thèse « Protéger » : 116E CONGRES DES NOTAIRES DE FRANCE, *Protéger : le cœur de la mission du notaire*, 2020, partie « Protéger les personnes vulnérables », pp. 13-320.

[535] Ecrit au moment de la loi sur les incapables majeurs de 1968, v. J. CARBONNIER, « Les incapables majeurs », in *Essais sur les lois*, 1995, pp. 63-78.

[536] Cf. *supra* 44 à 60 sur la dignité.

[537] C. élect., art. L. 2 et L. 44. L'article L. 2 exige en effet expressément que la personne ait 18 ans pour être électeur, et l'article L. 44 pose le fait d'être électeur comme condition de l'éligibilité.

La raison de cette limite est l'absence de discernement suffisant en dessous d'un certain âge. Le discernement est une notion très utilisée en droit pénal[538], mais également en droit de la famille, notamment pour définir l'âge à partir duquel l'enfant est capable de consentir à sa propre adoption[539], ou à une procédure de changement de nom[540]. Le mineur peut donc présenter un discernement insuffisant pour consentir à un acte[541]. En droit pénal, le seuil légal de capacité de discernement du mineur est fixé à 13 ans[542]. Selon l'article L. 11-1 du code de la justice pénale des mineurs, « *Les mineurs de moins de 13 ans sont présumés ne pas être capables de discernement. Les mineurs âgés d'au moins 13 ans sont présumés être capables de discernement* ». Les mineurs capables de discernement sont alors pénalement responsables des crimes, délits ou contraventions dont ils sont coupables[543]. La juridiction civile ne tient quant à elle plus compte de l'absence de discernement pour engager la responsabilité civile du mineur[544]. L'enfant de 13 ans a donc un discernement suffisant pour être responsable de ses actes en droit pénal, mais pas suffisamment pour voter[545]. Le droit de vote n'est en effet pas lié au discernement, mais à la qualité de citoyen titulaire d'une partie de la souveraineté[546].

Le discernement, comme l'autonomie, ne s'acquiert pas par effet de seuil[547]. Il est indéniable que certaines personnes acquièrent un discernement avant 18 ans, ou que d'autres n'atteignent

[538] S. JACOPIN, Présomption(s) et minorité en droit pénal, *RSC*, 2020, p. 27.
[539] A. GOUTTENOIRE, *Rép. pr. civ.*, entrée °Consentement du mineur, n° 157-167.
[540] A. GOUTTENOIRE, *Rép. pr. civ.*, entrée °Consentement du mineur, n° 157-167.
[541] R. CAPITANT, *Introduction à l'étude du droit civil, Notions générales*, 1898, p. 214 ; F. TERRE et D. FENOUILLET, *Droit civil. Les personnes*, Dalloz, 8e éd., 2012, n° 390, cités par I. MARIA, « L'existence du consentement, insaisissable condition de validité du contrat », *in Mélanges offerts à Geneviève Pignarre. Un droit en perpétuel mouvement*, LGDJ, 2018, p. 561-571.
[542] Ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante et ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs.
[543] C. pén., art. 122-8 : « *Les mineurs capables de discernement sont pénalement responsables des crimes, délits ou contraventions dont ils ont été reconnus coupables, en tenant compte de l'atténuation de responsabilité dont ils bénéficient en raison de leur âge, dans des conditions fixées par le Code de la justice pénale des mineurs* ».
[544] Cass., ass. plén., 9 mai 1984, *JCP* 1984. II. 20256, obs. P. Jourdain ; D. Mazeaud, La « faute objective » et la responsabilité sans faute, *D.* 1985. Chron. 13. ; G. Viney, La réparation des dommages causés sous l'empire d'un état d'inconscience : un transfert nécessaire de la responsabilité vers l'assurance, *JCP* 1985. I. 3189 ; C. Lapoyade-Deschamps, Les petits responsables [Responsabilité civile et responsabilité pénale de l'enfant], *D.* 1988. Chron. 299.
Civ. 2e, 28 févr. 1996, n° 94-13.084, *D.* 1996. 602, note F. Duquesne; D. 1997. 28, obs. D. MAZEAUD ; *RTD civ.* 1996. 628, obs. P. Jourdain.
[545] V. ainsi les arguments mis en avant pour justifier l'abaissement de l'âge de la majorité électorale, par ex. « *une conscience politique particulièrement précoce* » : Y. GAUDEMET, B. MALIGNER, *Enc. coll. loc.*, entrée °âge ET droit de suffrage, n° 57 et 58.
[546] J.-J. ROUSSEAU, *Le contrat social*, 1762, repris dans l'article 3 de la Constitution de 1958.
[547] D. GUERIN, « Entre protection et autonomie », *op. cit.*

cet état de discernement que passé cet âge[548]. Mais il est impossible de faire du cas par cas. C'est donc pourquoi cette limite générale de 18 ans a été placée[549].

139. Absence de discernement chez les majeurs protégés. – Toutefois, le droit de vote est maintenant acquis pour toute personne sous protection judiciaire, ayant donc potentiellement un discernement altéré[550]. Pour les personnes protégées[551], comme les personnes mineures[552], c'est l'absence de discernement qui a souvent été mise en avant pour justifier la non-acquisition du droit de vote[553].

Si c'est l'absence de discernement suffisant qui est la raison à l'origine de cette majorité électorale de 18 ans, pourquoi des personnes majeures non-discernantes peuvent-elles voter ? L'absence de discernement est un critère subjectif. Il faut donc, pour le prouver, se baser sur des éléments de faits, qui peuvent donner un indice sur la présence ou l'absence de discernement. Il s'agit donc d'un travail de cas par cas. Cela pourrait sembler de prime abord être une solution idéale car adaptée à chaque cas. Cependant, il n'existe pas actuellement de moyen fiable et juste d'analyser le discernement. Et même si cela devenait possible, cette solution ne serait pas souhaitable car, appliquée à toute la population, il s'agirait ni plus ni moins d'une remise au goût du jour du cens[554]. Par ailleurs, ce travail est impossible à faire de façon respectueuse des libertés individuelles car, appliqué seulement aux personnes déficientes intellectuelles ou protégées, il porterait atteinte au principe d'égalité[555].

140. La limite objective de l'âge. – Il faut donc se poser la question dans l'autre sens : quelle est la pertinence du critère de l'âge étant donné que le vote est maintenant ouvert à des personnes manifestement incapables de discernement ? Des débats émergent régulièrement sur

[548] Y. FAVIER, « La question de l'autonomie des jeunes majeurs », *AJ Fam.*, 2020, p. 274 ; P. MARSAUCHE, « Proposition de loi Bourguignon visant à renforcer l'accompagnement des jeunes majeurs vers l'autonomie », *AJ Fam.*, 2020, p. 276.
[549] Y. GAUDEMET, B. MALIGNER, *Enc. coll. loc.*, entrée °âge ET droit de suffrage, n° 57.
[550] A. COAT, L'aptitude à consentir du majeur vulnérable (thèse), Vannes, 2020, n° 82 et 83.
[551] Spécifiquement sous tutelle, dans l'histoire récente : cf. *supra* 88 à 90 et 101 à 104.
[552] Cf. *supra* 82 à 85.
[553] Y. GAUDEMET, B. MALIGNER, *Enc. coll. loc.*, entrée °Capacité électorale, n° 70 : « […] l'incapacité électorale, fondée sur l'absence de discernement : elle frappe tant le mineur de 18 ans que le majeur dont les facultés mentales sont amoindries » ; M. PRELOT, J. BOULOUIS, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, 11e éd. 1990, n° 409.
[554] Cf. *supra* 68 et 91.
[555] Cf. *infra* 185 à 188 sur la rupture d'égalité.

l'abaissement de l'âge de la majorité électorale à 16 ans[556], à l'instar de l'Autriche[557]. Au niveau associatif, les mineurs, pour peu qu'ils fassent preuve de discernement, peuvent ainsi avoir accès à la jouissance et l'exercice de leur droit de vote au sein d'une association sportive à laquelle ils sont adhérents[558]. Il ne semble pas absurde d'aborder l'abaissement de l'âge de la majorité électorale à 16 ans. Mais la question doit aller plus loin. Dès lors que les personnes déficientes intellectuelles ont toutes accès au droit de vote, même sans discernement, pourquoi ne pas étendre le droit de vote à tous, mineurs compris, sans aucune limite d'âge ? La question est provocatrice, mais doit être abordée.

141. 18 ans : une limite arbitraire mais efficace. – En effet, la seule différence entre un mineur et un majeur est d'être au-dessous, ou au-dessus d'une limite, d'une barre, placée arbitrairement. Un jour après sa majorité, une personne n'est pas bien différente de celle qu'elle était un jour avant. Et le discernement n'attend pas le jour de l'âge de la majorité pour arriver soudainement. Cependant, ce discernement est tellement difficile à apprécier qu'il est plus simple de placer une barre, une limite, simple et objective : 18 ans, voire 16 ans, semble être l'âge où beaucoup acquièrent une maturité.
Et c'est justement sa force : placée arbitrairement, on ne peut lui reprocher d'être injuste, ou d'avoir fait des erreurs d'analyse. Cette limite devient alors un critère objectif car elle est appliquée de la même façon à tout le monde, et sans prise en compte de considérations personnelles.

B. Conséquences sur l'éligibilité

142. L'inéligibilité des personnes protégées : une exception au plein exercice de la citoyenneté des personnes handicapées. – L'article L. 114-1 du Code de l'action sociale et des familles dispose que toute personne handicapée se voit reconnaître « *le plein exercice de sa citoyenneté* ». D'autre part, depuis l'abrogation de l'article L. 5 du Code électoral, les personnes protégées peuvent être inscrites sur les listes électorales. Auparavant, le droit de vote et

[556] J. DAMON, « Établir le droit de vote à 16 ans », in *Quelle bonne idée ! 100 propositions plus ou moins saugrenues dans l'espoir fou de refaire le monde*, Presses Universitaires de France, 2018, pp. 27-28.
[557] Pour une réflexion sur l'âge et la citoyenneté : T. KIILAKOSKI et A. GRETSCHEL, « Examen critique des possibilités de participation structurée », in CONSEIL DE L'EUROPE, *Points de vue sur la jeunesse – Volume 1. 2020 – Quelles perspectives ?*, 2014, pp. 109-130.
[558] J.-P. KARAQUILLO, « Droit de vote des mineurs de moins de 16 ans dans une association sportive », *RJES*, 1990, n° 12, p. 85.

l'éligibilité étaient liés : la suppression du droit de vote d'une personne sous tutelle entraînait d'office l'inéligibilité de la personne concernée[559]. Depuis 2019, les deux éléments sont attribués, ou retirés, distinctement chez les personnes protégées. La protection des majeurs n'est donc plus une cause de retrait du droit de vote mais cela reste, par exception à l'article L. 114-1 du Code de l'action sociale et des familles, une cause d'inéligibilité[560]. Les majeurs sous tutelle ou curatelle ne peuvent se porter candidat à une élection politique[561]. Cette dissociation entre le droit de vote et l'éligibilité est source d'insatisfaction[562]. Hors le cas de la protection des majeurs, la privation du droit électoral entraîne l'inéligibilité, créant ainsi un duo souvent inséparable. Le Conseil constitutionnel justifie ainsi l'inéligibilité par l'incapacité. Une fois l'incapacité disparue, qu'est-ce qui justifie que l'on puisse refuser l'éligibilité aux personnes protégées[563] ? Une partie de la doctrine estime en effet qu'il aurait fallu soit ne pas supprimer l'article L. 5 du Code électoral, soit leur donner accès à tous les droits politiques[564], certains plaidant même pour une ouverture de l'éligibilité à toutes les personnes protégées[565].

---

[559] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, p. 733.
C. élect., art. L.44 : « *Tout Français et toute Française ayant la qualité d'électeur peut faire acte de candidature et être élu, sous réserve des cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévus par la loi* ». Cela est notamment également valable au sein de l'entreprise, v. C. trav., art. L.2314-19 : « *Sont éligibles les électeurs âgés de dix-huit ans révolus, et travaillant dans l'entreprise depuis un an au moins, à l'exception des conjoint, partenaire d'un pacte civil de solidarité, concubin, ascendants, descendants, frères, sœurs et alliés au même degré de l'employeur* ». Le Code du travail prévoit aussi que la personne privée de ses droits civils et politiques ne peut être électeur dans l'entreprise, v. C. trav., art. L.2314-18 : « *Sont électeurs les salariés des deux sexes, âgés de seize ans révolus, travaillant depuis trois mois au moins dans l'entreprise et n'ayant fait l'objet d'aucune interdiction, déchéance ou incapacité relatives à leurs droits civiques.* »

[560] X. DUPRE DE BOULOIS, *Droit des libertés fondamentales*, *op. cit.*, nº 744.
L'article L. 44 du Code électoral prévoit une restriction de principe pour les cas d'incapacité prévus par la loi. Le Code précise cette restriction :
– pour les élections départementales (C. élect., art. L. 200) ;
– pour les élections métropolitaines de Lyon (C. élect., art. L. 224-8, par renvoi) ;
– pour les élections municipales (C. élect., art. L. 230) ;
– pour les élections régionales (C. élect., art. L. 340, par renvoi) ;
– pour les élections à l'Assemblée de Corse (C. élect., art. L. 367, par renvoi) ;
– pour les élections aux assemblées de Guyane et de Martinique (C. élect., art. L. 558-11, par renvoi) ;
– pour les élections territoriales à Saint-Barthélemy (C. élect., art. L.O. 481) ;
– à Saint-Martin (C. élect., art. L.O. 508) ;
– à Saint-Pierre-et-Miquelon (C. élect., art. L.O. 536).

[561] Ce n'est pas le cas des personnes protégées par un autre type de mesure : habilitation familiale, sauvegarde de justice, ou en cas d'établissement d'un mandat de protection future.

[562] J.-P. CAMBY, « Les majeurs en tutelle peuvent-ils voter ? », *LPA*, mars 2020, n° 51, p. 4.

[563] Toute inéligibilité doit en effet être justifiée : *Cons. const., 8 septembre 2017, n° 2017-752*.
La loi « *ne saurait priver un citoyen du droit d'éligibilité dont il jouit en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur* » : *Cons. const., 12 avril 2011, n° 2011-628 DC*.

[564] Pour ouvrir l'éligibilité à tous, même sous tutelle ou curatelle : M. LOPEZ, « Handicap et citoyenneté : du droit de vote à l'éligibilité des personnes en situation de handicap », *RDSS*, 2013, p. 919. Plaident dans ce sens les observations de C. DEVANDAS-AGUILAR, *Observations préliminaires de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapée au cours de sa visite en France, du 3 au 13 octobre 2017*, 13 octobre 2017.

[565] Pour un plaidoyer en faveur du plein exercice de la citoyenneté des personnes handicapées, V. P. JACOB, *Il n'y a pas de citoyens inutiles*, Paris, Dunod, 2016, pp. 71-73.

143. Les cas d'inéligibilité. – Chez les majeurs protégés, le traitement différencié entre le droit de vote et l'éligibilité n'est pas nouveau. Ainsi, par exemple, l'article L. 230 Code électoral dispose depuis 2012 que toutes les personnes sous tutelle et sous curatelle ne peuvent avoir accès aux fonctions de conseiller municipal, alors que seuls les majeurs sous tutelle pouvaient se voir retirer le droit de vote[566]. Via la loi Handicap[567], le législateur a réaffirmé sa volonté d'éloigner les personnes protégées, du moins celle sous tutelle ou curatelle, des mandats électoraux, en modifiant les articles L. 200 et L. 230 du Code électoral, respectivement consacrés à l'élection des conseillers généraux et municipaux. Ce qu'a réaffirmé le Conseil d'État, à propos du mandat de conseiller municipal[568]. Le mandat de parlementaire est également exclu pour toute personne sous tutelle ou sous curatelle[569], selon les articles LO 129 et LO 296 du Code électoral. Le Conseil constitutionnel veille à l'application de ces interdictions[570].

144. Absence des compétences nécessaires à l'exercice d'un mandat électif. – Les majeurs protégés ne sont pas exactement les seuls pour lesquels droit de vote et éligibilité sont séparés. Mais ces autres cas d'inéligibilité isolés marquent une volonté de sanction[571] ou viennent prévenir une possibilité de conflits d'intérêts[572]. Pour les majeurs protégés, il s'agit d'une défiance envers leurs compétences à exercer un mandat électoral. Mais cette prohibition d'ordre général et absolu est regrettable au vu de la diversité des situations qui peuvent mener à une tutelle ou une curatelle[573]. Toutes les personnes sous tutelle ou sous curatelle n'ont pas le même niveau de non-discernement.

---

[566] Toutes les différentes versions de l'article L.5 du Code électoral, depuis sa modification par la loi du 3 janvier 1968 (date d'apparition dans le Code civil du trio sauvegarde de justice/curatelle/tutelle), ne font référence qu'au majeur sous tutelle. Depuis la création de l'article en 1964, les interdits étaient visés par cet article (C. élect., art. L. 5, 5°).

[567] Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

[568] CE 22 août 2007, n° 299761.

[569] Les autres types de protection n'étaient pas cités par ces articles.

[570] Annulation des opérations électorales visant à élire un député car le candidat désigné vainqueur était sous tutelle : *Cons. const., 17 mai 1973, A.N. Val-d'Oise (3e circ), n° 73-580*. Déchéance d'un sénateur au motif qu'il avait été placé sous tutelle en cours de mandat : *Cons. const., 23 déc. 2004, n° 2004-16.*

[571] C'est le cas des personnes qui ne justifient pas avoir satisfait aux obligations imposées par le Code du service national (C. élect., art. L. 45), ou des candidats ayant fraudé ou n'ayant pas respecté la législation sur les comptes de campagne (C. élect., L. 234). On leur reproche une forme « d'inaptitude morale » : C. AYNES, « Le droit de se porter candidat aux élections : observations sur le droit français de la probité à la lumière de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH, 17 juin 2021, *Galan c/ Italie*, n° 63772/16 et *Miniscalco c/ italie*, n° 55093/13) », *RDLF*, 2021, p. chron. 41.

[572] C. élect., art. L. 231.

[573] M. LOPEZ, « Handicap et citoyenneté : du droit de vote à l'éligibilité des personnes en situation de handicap », *op. cit.*

145. Compétences attendues de la part d'un candidat. – On attend des candidats une sorte de compétence suffisante, même si celle-ci n'est pas bien circonscrite. « *L'éligibilité n'est pas, comme l'électorat, un droit civique et individuel placé sous la sauvegarde des tribunaux judiciaires. C'est une aptitude d'ordre administratif, aptitude à la fonction ou au mandat que l'élection a pour but de conférer* »[574]. Ainsi, la doctrine évoque le fait qu'« *un maire doit bénéficier d'une capacité cérébrale* »[575]. Le Code électoral exige de la part des candidats une déclaration de candidature qui comporte, à la suite de leur signature, la mention manuscrite suivante : « *La présente signature marque mon consentement à me porter candidat à l'élection municipale sur la liste menée par (indication des nom et prénoms du candidat tête de liste)* »[576]. Un consentement éclairé est donc requis de la part du candidat[577]. Cette mention peut cependant avoir été apposée par une autre personne à la demande du candidat, ouvrant ainsi la voie de la candidature aux personnes incapables d'écrire[578]. Le Conseil d'État a précisé que ce consentement éclairé était indépendant « *du point de savoir s'il était en état d'exercer les fonctions de maire ou de conseiller municipal* », laissant entendre qu'un consentement éclairé n'est pas la seule condition pour qu'un candidat puisse se présenter. Il lui faut également être « en état » d'exercer un mandat électif. Une tutelle ou une curatelle intervenant en cours de mandat peut ainsi conduire à la déchéance de l'élu[579].

---

[574] E. LAFFERRIERE, *Traité de la justice administrative et des recours contentieux, tome 2*, 2e éd., Berger-Levrault et Cie, 1896, p. 332.

[575] H. RIHAL, « A l'impossible nul n'est tenu, un candidat empêché d'écrire est éligible au conseil municipal », *AJDA*, 2021, p. 2351.

[576] C. élect., art L. 245. Cette signature et cette mention « *par chaque candidat de la liste [...] constituent une formalité nécessaire à la validité de cette déclaration. Le défaut de signature ou d'une telle mention manuscrite personnellement rédigée par des candidats [ou par] un seul d'entre eux fait en principe obstacle à ce que la liste puisse participer au scrutin organisé pour le renouvellement du conseil municipal et conduit à ce que les votes émis en sa faveur soient déclarés nuls* ». CE, ass., 21 décembre 1990, *Elections municipales de Mundolsheim*, n° 112221, Lebon 379 ; *RFDA* 1991. 2, étude B. Maligner ; et 921, concl. T. Tuot ; CE, 9 octobre 2002, *Granie c/ Mazan*, n° 239940, Lebon T. 740 ; *AJDA* 2003. 150 ; CE, 14 mai 2021, *Elections municipales de Mareuil-lès-Meaux*, n° 445497.

[577] Ce consentement peut être établi même si le candidat ne peut écrire. « *Le défaut de signature ou d'une telle mention manuscrite personnellement rédigée par des candidats, même pour un seul d'entre eux, fait en principe obstacle à ce que la liste puisse participer au scrutin organisé pour le renouvellement du conseil municipal et conduit à ce que les votes émis en sa faveur soient déclarés nuls. Cependant, il en va différemment lorsqu'un candidat est atteint d'un handicap permanent ou provisoire faisant obstacle à ce qu'il puisse personnellement porter sa signature ou apposer la mention légalement requise sur sa déclaration de candidature. Dans ce cas et dès lors que son consentement éclairé est établi, la circonstance que la signature ou que la mention ait été apposée à sa demande par un tiers ne fait pas obstacle à ce que la liste participe au scrutin et que les bulletins de vote en sa faveur soient pris en compte* ». *CE, 14 mai 2021, Elections municipales de Mareuil-lès-Meaux, n° 445497.* Observations par H. RIHAL, « A l'impossible nul n'est tenu, un candidat empêché d'écrire est éligible au conseil municipal », *op. cit.*

[578] CE, 14 mai 2021, *Elections municipales de Mareuil-lès-Meaux*, n° 445497.

[579] Cons. const., 23 décembre 2004, n° 2004-16 DC.
R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, p. 801.

146. La différence réside dans le poids des responsabilités d'un mandat électoral. – La différence des conséquences entre l'ouverture du droit de vote et celle de l'éligibilité réside certainement dans le poids des responsabilités qui incomberaient au candidat élu[580]. Il est vrai que les répercussions seraient probablement très faibles en cas d'ouverture de l'éligibilité aux personnes protégées car le chemin est complexe pour qui souhaite présenter sa candidature à des élections. Les barrières seraient probablement trop élevées pour des personnes avec un discernement amoindri. D'autre part, les électeurs opteront pour le candidat qu'ils jugent le plus à même d'aller au bout du mandat et en qui ils peuvent placer leur confiance. Mais si cette probabilité est faible, elle n'est pas nulle et certains auteurs restent très opposés à cette ouverture de l'éligibilité aux personnes protégées[581].

[580] Notre démocratie n'a en effet pas l'intention de se rapprocher de la « démocratie totale » du *Code de la nature* de Morelly, qui vise l'égalitarisme le plus strict, allant « *jusqu'à exclure que le pouvoir soit confié aux plus capables intellectuellement ou aux plus vertueux : chacun est amené à tour de rôle à exercer les fonctions politiques, sans considération de rang bien sûr, non plus que de talent personnel, de charisme, de capacités* ». S. ROZA, « Utopie, démocratie totale et souveraineté populaire. Du Code de la Nature de Morelly à la Conjuration des égaux (1755-1797) », *Tumultes*, février 2017, n° 49, pp. 157-171, spéc. pp. 160-162.

[581] D. NOGUERO, « Election, droit de vote, droits fondamentaux et majeurs protégés », in G. RAOUL-CORMEIL, A. CARON-DEGLISE (dir.), *La vie privée de la personne protégée. In memoriam Thierry Verheyde*, Mare & Martin, 2019, pp. 75-104, et son Addendum « Vote et majeurs protégés », mars 2019.

Conclusion du chapitre 2

147. Indépendance de la capacité civique : conséquence sur le droit de vote. – Le droit de vote est détaché de toute condition de capacité civile, et dépend de la capacité civique. Cette dernière est tout à fait indépendante de la première, et tire sa source de la citoyenneté. Les personnes déficientes intellectuelles étant citoyennes, elles sont titulaires de la capacité civique. L'indépendance de la capacité électorale à l'égard de la capacité civile emporte en effet l'impossibilité de retirer le droit de vote à une personne dont la capacité civile est limitée par une mesure de protection. Sauf à être dans un cas d'indignité citoyenne[582], la dignité qui leur est reconnue[583] empêche de retirer le droit de vote aux personnes déficientes intellectuelles.

148. Conséquence sur l'éligibilité. – Cette capacité civique des personnes porteuse d'une déficience intellectuelle ne peut être amputée du droit de vote. L'éligibilité est cependant toujours refusée aux personnes protégées. Les personnes déficientes intellectuelles peuvent ainsi ne pas jouir de l'entièreté des droits qui composent cette capacité civique : leur capacité civique ne peut être vidée, mais elle peut être réduite.

[582] Sur les citoyens indignes, dont l'indignité a été décidée par un juge comme une peine complémentaire : cf. *supra* 134 à 136.
[583] Sur la dignité de la presonne déficiente intellectuelle, cf. *supra* 44 à 60.

Conclusion du titre I

149. Capacité d'une personne déficiente intellectuelle à exprimer un vote. – L'affirmation du droit de vote des personnes déficientes intellectuelles suppose la reconnaissance par le législateur de leur capacité juridique à exercer leur vote. Ce dernier a supprimé toute exigence de capacité, civile comme réelle, de la part des électeurs. La capacité civile a été un temps un prérequis pour l'obtention du droit de vote, mais ce droit est progressivement sorti du champ de la capacité civile pour entrer dans le giron d'une capacité civique, indépendante de la capacité légale classique. La consécration de cette capacité civique reposerait sur la confirmation de la dignité de la personne, de sa qualité de citoyen et de la part de souveraineté dont il serait titulaire selon la théorie du Contrat social de Rousseau. La capacité civique n'exige alors aucune condition de capacité réelle ou de discernement de la part des électeurs. Une personne déficiente intellectuelle, protégée ou non, ne peut se voir opposer de conditions de ce type pour empêcher la jouissance ou l'exercice de son droit de vote. Elle est donc citoyenne et peut, à ce titre, légalement exercer son vote.

150. Il n'y a donc plus d'incertitude quant à la possibilité pour une personne déficiente intellectuelle d'émettre un vote. Un doute subsiste cependant quant à la validité de ce vote, qui peut être émis avec une altération des facultés mentales. Ce sera l'objet du second titre.

TITRE II : VALIDITÉ DU VOTE EXPRIMÉ

151. Plan. – Avec la suppression par le législateur de toute condition de capacité, civile comme réelle, pour exercer un vote, il n'y a plus de doute quant à la possibilité pour une personne déficiente intellectuelle de se rendre aux urnes à l'occasion des élections. Qu'en est-il de la validité de ce vote ? Ce dernier sera en effet parfois émis malgré une insanité d'esprit, et une atteinte à la sincérité du scrutin peut être crainte à cet égard. Or, ce sont deux éléments qui auraient pu remettre en question la validité du droit de vote de la personne déficiente intellectuelle.

Le croisement du droit électoral et du droit civil permet d'affirmer que l'altération des facultés mentales ou du discernement de l'électeur ne remet pas en question la validité du vote qu'il émet (**chapitre 1**), et ne porte une atteinte que très relative à la sincérité du scrutin (**chapitre 2**).

CHAPITRE 1 : LA VALIDITÉ DU VOTE

152. L'altération du discernement chez les personnes déficientes intellectuelles. – « *C'est sur le postulat d'un individu savant que s'est construite la conception de la démocratie représentative* »[584]. Lorsque le droit de vote était une fonction attachée au statut de citoyen, le libre usage de la raison était la capacité fondamentale requise, ce qui justifiait à l'époque l'exclusion des femmes, domestiques, fous, et enfants de la catégorie des citoyens[585]. L'altération du discernement n'est pas rare lorsque l'électeur est porteur d'une déficience intellectuelle. D'une part, l'altération des facultés mentales est l'une des deux raisons pouvant mener à l'ouverture d'une mesure de protection en droit français[586]. Si le majeur protégé perd alors la capacité juridique de faire certains actes, une mesure de protection n'entraîne pas une incapacité générale, et le droit de vote fait partie d'une sphère de capacité strictement personnelle[587]. Il pourra donc exercer son droit de vote. D'autre part, toutes les personnes souffrant d'une altération des facultés mentales ne sont pas protégées[588]. Celles qui ne le sont pas ont ainsi la capacité légale d'effectuer tous les actes qu'elles souhaitent[589], et notamment de voter.

153. Conséquences sur le vote ? – L'absence de discernement ne devrait pas être un obstacle à l'exercice du droit de vote. Ce dernier, ne nécessitant aucune condition de capacité civile ou intellectuelle[590], est en effet naturel pour tout citoyen[591]. Il convient cependant d'aller au bout de l'hypothèse et d'écarter l'altération du discernement ou de la volonté, ou encore l'altération des facultés mentales comme une raison pouvant invalider le vote exprimé par la personne concernée. Car il faut être sain d'esprit pour effectuer un acte, et les personnes déficientes

---

[584] M. SADOUN, « Faut-il être compétent ? », *Pouvoirs*, 2006, n° 120, pp. 57-69, p. 57.
[585] G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, *op. cit.*, p. 54.
[586] T. VERHEYDE, « Capacité ou non du majeur à protéger à exprimer sa volonté : des incohérences », *AJ Famille*, 2016, p. 236.
[587] Sur la différence entre capacité et consentement : A.-M. LEROYER, « L'insanité d'esprit : retour sur la distinction du consentement et de la capacité », *RTD Civ.*, 2020, p. 348.
[588] Notamment en raison de la subsidiarité des mesures de protection. Cf. C. civ., art. 428 al. 1er : « *La mesure de protection judiciaire ne peut être ordonnée par le juge qu'en cas de nécessité et lorsqu'il ne peut être suffisamment pourvu aux intérêts de la personne par la mise en œuvre du mandat de protection future conclu par l'intéressé, par l'application des règles du droit commun de la représentation, de celles relatives aux droits et devoirs respectifs des époux et des règles des régimes matrimoniaux, en particulier celles prévues aux articles 217, 219, 1426 et 1429 ou, par une autre mesure de protection moins contraignante*. »
[589] Au risque néanmoins de voir certains actes être annulés a posteriori au vu de l'article 414-1 du Code civil.
[590] Cf. *supra* 91 à 113.
[591] Cf. *supra* 128 à 130.

intellectuelles ne pourront pas toujours satisfaire cette condition. Il pourrait donc y avoir une incertitude quant à la suite à donner à un vote exercé sans discernement.

154. Plan. – Il sera nécessaire d'examiner les concepts de discernement, de volonté et de consentement, afin de comprendre leur manière d'interagir les uns avec les autres, (**section 1**) pour comprendre par la suite qu'un majeur déficient intellectuel ne peut être empêché de voter, ou voir son vote invalidé après les élections (**section 2**).

Section 1 : Le constat d'un discernement altéré

155. Questionnement sur la volonté claire et sincère du majeur au moment du vote. – Le majeur déficient intellectuel, sous protection ou non, a la capacité légale d'exercer son droit de vote[592]. La déficience intellectuelle est cependant une situation qui peut induire une altération du discernement, de la volonté, et avoir un impact sur le consentement de la personne qui effectue un acte. Que la personne soit protégée (ce qui suppose une altération des facultés mentales), ou non, il est légitime de questionner l'aptitude d'un majeur porteur d'une déficience intellectuelle à exprimer sa volonté de manière claire et sincère à l'occasion d'un vote[593].

156. Plan. – Attend-on de la part de l'électeur qui exprime son vote un consentement éclairé, une volonté libre, ou encore un discernement suffisant[594] ? Pour répondre à cette question, il convient d'aborder tout d'abord le discernement (**paragraphe 1**), pour comprendre les notions de volonté et de consentement et démontrer que le consentement n'est pas nécessaire dans l'exercice du droit de vote (**paragraphe 2**).

[592] Cf. *supra* 106 et 107 sur la capacité.
[593] C. GAMALEU KAMENI, « Brèves réflexions sur le droit de vote des majeurs protégés au regard de la loi du 23 mars 2019 », *op. cit.*
[594] A priori non, car les développements précédents (*supra* 67 à 113) ont permis de démontrer qu'aucune condition de capacité civile ou réelle n'était indispensable pour voter. Il convient cependant d'aller au bout de l'hypothèse.

Paragraphe 1 : L'altération du discernement

157. Définition du discernement. – Le discernement, ou absence du discernement, est une notion très utilisée en droit, mais qui ne fait pas l'objet d'une définition légale[595]. On retrouve ce thème principalement en droit civil et en droit pénal, à propos des mineurs et des majeurs protégés.

158. Discernement de l'enfant. – La défenseure des enfants suggérait en 2008 que le discernement « *recouvre la capacité pour l'enfant de comprendre ce qui se passe, d'appréhender la situation qu'il vit, et de pouvoir exprimer ses sentiments à ce propos* »[596]. Il s'agit, dans le sens commun du terme, de « *la faculté d'apprécier avec justesse les situations* »[597]. Des jurisprudences anciennes[598] ont pu juger qu'il fallait une volonté consciente pour caractériser le discernement[599], et ont souligné le lien entre cette volonté et le développement intellectuel de l'enfant[600].

159. Discernement en droit pénal. – En droit pénal[601], le discernement a pu être défini comme « *la capacité de percevoir ce qui se passe autour de soi et ensuite de le traduire en termes d'organisation, d'adaptation sociale et personnelle* », de *« distinguer le bien du mal et de comprendre les aspects liés à la loi, de pouvoir s'y référer et d'avoir intégré l'interdit* »[602].

160. Pas de consensus médical sur la notion de discernement. – Mais des psychiatres reconnaissent que « *le discernement et le contrôle des actes sont laissés à l'analyse du*

---

[595] Pas de définition légale dans le cadre du contentieux relatif à la responsabilité, et critères jurisprudentiels qui ne paraissent pas arrêtés : A. GOUTTENOIRE, *Rép. pr. civ.*, entrée °Discernement, n° 30.

[596] DEFENSEURE DES ENFANTS, *Enfants au coeur des séparations parentales conflictuelles*, Rapport thématique 2008, p. 191.

[597] *Civ.1ère, 26 juin 2013, n° 12-17.275, comm. C. Neirinck, Dr. fam., 2013, n° 9, comm. 118*. A propos d'une autre affaire, *Civ. 1ère, 23 nov. 2011, no 10-16.367, comm. C. Neirinck, Dr. fam., 2012, n° 2, comm. 30*. : « *Le discernement, dans sa dimension positive, consacre la pensée autonome du mineur. Sa dimension négative est révélée par le fait que l'enfant ne pense pas par lui-même : il n'exprime que les désirs de son entourage. L'approche juridique du discernement rejoint ainsi la définition commune du terme, soit la faculté de juger et d'apprécier avec justesse, en faisant preuve de sens critique* ».

[598] Jurisprudence citées par A. GOUTTENOIRE, *Rép. pr. civ.*, n° 30. Également citée car regroupant plusieurs critères du discernement : CA Poitiers, 27 janvier 1928, D. 1929. 47.

[599] CA Paris, 19 février 1945, *Gaz. Pal.* 1945. 2. 226.

[600] Crim. 13 décembre 1956, *D*. 1957. 349, note Patin.

[601] La notion de discernement est introduite à l'article 122-1 du C. pén.

[602] Définition proposée par M. DAURY-FAUVEAU, « La question du discernement (à propos d'un crime antisémite) », *D.*, 2020, 341. Elle s'appuie, pour donner cette définition, sur les travaux de B. GODECHOT, *Psychiatrie et droit pénal : discernement ou contrôle des actes, un dilemme médico-légal ?, Analyse de la littérature professionnelle et de la position d'un échantillon d'experts psychiatres (Thèse)*, Grenoble, 2014.

psychiatre. Ces termes ne sont cependant pas des termes spécialisés et sont fréquemment usités dans la langue courante, avec les fluctuations de sens liées à tout terme polysémique. Ils ne sont pas associés à une séméiologie spécifique dont l'étude serait inscrite dans la formation médicale. Leur appréciation renvoie à des conceptions différentes, tant chez les cliniciens que chez tout un chacun, puisqu'elle se rattache aussi à notre conception de l'homme et de la liberté individuelle »[603]. S'il n'existe pas de définition légale, ou même de consensus médical sur ce que recouvre la notion de discernement, les critères évoqués sauront s'appliquer sans difficultés à certaines personnes porteuses d'une déficience intellectuelle.

161. Les conséquences de l'absence du discernement chez les personnes déficientes intellectuelles. – L'affaiblissement du discernement, induit par une altération des facultés mentales, peut servir d'indice pour la mise en place d'une mesure de protection[604]. L'absence de discernement aura également un effet en droit pénal : irresponsable pénalement, le majeur non discernant ne se verra pas imputer l'infraction[605]. Il sera néanmoins tenu à réparation en droit civil[606]. Le discernement, ou son absence, ne jouera cependant pas de rôle, direct ou indirect, sur le droit de vote et son exercice. On ne requiert pas de la part de l'électeur de savoir bien voter[607].

162. Quels sont les liens entre discernement et volonté ? – On peut faire des ponts entre volonté et discernement. Les deux notions ne se confondent pas totalement, la volonté pouvant exister même sans discernement[608]. Mais dans les cas où cette volonté émanerait d'un sujet non

---

[603] M.-G. SCHWEITZER, « Quelles sont les incidences médico-légales des articles 122-1 *alinea* 1 et 2 et 122-2 en termes de responsabilité pénale, d'imputabilité, de discernement et de contrôle des actes ? », in J.-L. SENON, J.-C. PASCAL, G. ROSSINELLI, *Expertise psychiatrique pénale*, John Libbey Eurotext, 2008, p. 77 s., cité par B. GODECHOT, *Psychiatrie et droit pénal : discernement ou contrôle des actes, un dilemme médico-légal ?, Analyse de la littérature professionnelle et de la position d'un échantillon d'experts psychiatres*, *op. cit.*, p. 36.

[604] C. civ., art. 425 : L'altération des facultés mentales est l'une des deux raisons prévues par la loi pouvant conduire à l'ouverture d'une mesure de protection.

[605] C. pén., art. 122-1 al. 1er : « *N'est pas pénalement responsable la personne qui était atteinte, au moment des faits, d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant aboli son discernement ou le contrôle de ses actes* ». L'origine du trouble semble indifférente. On va y retrouver toutes les maladies, les troubles de l'intelligence et de la conscience telle la démence : E. BONIS, *Rép. d. pén. et p. pén.*, entrée °Troubles psychiques, n° 62.

[606] Cela fait partie des deux exceptions à l'impossibilité pour le civil de prononcer une condamnation civile après un acquittement : *Ibid.*, 75.
On retrouve cette exception à C. civ., art. 414-3 : « *celui qui a causé un dommage à autrui alors qu'il était sous l'empire d'un trouble mental n'en est pas moins tenu à réparation* » ; V. not. sur la question A. GIUDICELLI, *Dalloz action Droit de la responsabilité et des contrats,* entrée °Discernement, n° 1211.21.

[607] Le vote étant un droit, et non plus une fonction, aucune condition de compétence n'est requise de la part de l'électeur : cf. *supra* 93 à 107 et spéc. 91.

[608] A. GOUTTENOIRE, *Rép. pr. civ.*, n° 30.

discernant, on ne pourra la qualifier de libre et éclairée[609]. Le discernement se rapproche donc d'une volonté libre et éclairée.

Paragraphe 2 : Volonté et consentement

163. Pas de consentement exigé de la part de l'électeur. – Si le vote ne requiert pas de discernement de la part de l'électeur, peut-on attendre un consentement, ou une volonté propre à la source du vote ? C'est en effet « *sur cette assise du primat de la volonté que s'établissent ultérieurement les pensées du sujet, d'abord dans l'ordre de la philosophie de la connaissance, ensuite dans celui de l'artificialisme juridique et du contractualisme politique* »[610]. Le droit électoral ne donne pas d'indication quant au rôle de la volonté dans le vote, mais le droit des majeurs protégés peut apporter un indice. En effet, en son sein, le droit de vote est considéré par la plupart de la doctrine comme un acte strictement personnel[611]. L'article 458 *alinea* premier du Code civil dispose à ce propos que *« sous réserve des dispositions particulières prévues par la loi, l'accomplissement des actes dont la nature implique un consentement strictement personnel ne peut jamais donner lieu à assistance ou représentation de la personne protégée ».* Peut-on alors conclure que l'exercice du droit de vote implique un consentement strictement personnel ? Deux raisons poussent à répondre par la négative. Tout d'abord, le législateur n'a jamais adjoint le droit de vote à la liste qui figure au second *alinea* de l'article 458 du Code civil. D'autre part, certains éléments comme la possibilité d'établir une procuration, ou l'assistance au vote de l'article L. 64 du Code civil[612], qui sont, pour la première, une forme de représentation, et la seconde, une forme d'assistance, peuvent conduire à relativiser la place du droit de vote dans la catégorie des actes strictement personnels[613].
Le droit de vote est considéré par une partie de la doctrine comme un acte strictement personnel depuis 2019[614] et la suppression de l'article L. 5 du Code électoral, soit bien après la rédaction

[609] Cf. *infra* 164 à 166.
[610] J.-M. DONEGANI et M. SADOUN, *La démocratie imparfaite*, Folio, 1994, p. 118.
[611] Cf. *infra* 461 à 467.
Acte strictement personnel, mais avec malgré tout un régime particulier : J.-J. LEMOULAND et D. NOGUERO, « Droit des majeurs protégés », *Recueil Dalloz*, 2020, p. 1485 ; I. MARIA, *Dalloz action Droit de la famille*, entrée °Majeur vulnérable, n° 335.142 et 335.149 ; 116E CONGRES DES NOTAIRES DE FRANCE, *Protéger : Le cœur de la mission du notaire*, 2020, n° 1216.
[612] Cf. *infra* 438 à 467.
[613] Le droit de vote peut à ce titre être considéré comme un droit de nature hybride, au régime particulier : cf. *supra* 35 et *infra* 467.
[614] Acte strictement personnel, mais avec malgré tout un régime particulier : J.-J. LEMOULAND et D. NOGUERO, « Droit des majeurs protégés », *Recueil Dalloz*, 2020, p. 1485 ; I. MARIA, *Dalloz action Droit de la famille*, entrée

de l'article 458 du Code civil, dont la rédaction n'a pas été pensée pour correspondre à tous les futurs droits qui seraient inclus dans cette catégorie. Et de fait, le concept de consentement ne correspond pas à l'expression du droit de vote : l'électeur ne consent pas à un programme, ou à un acte donné[615]. Il vient simplement exprimer un choix entre plusieurs propositions, sans qu'un contrat ne soit conclu entre lui et la personne élue. Il exerce sa souveraineté en exprimant ce choix[616]. Le concept de la volonté peut apporter des éclairages plus pertinents que celui de consentement.

164. La volonté à la source du consentement[617]. – On exige une volonté claire pour la rédaction d'un testament par un majeur protégé[618], ou encore l'expression d'un consentement libre et éclairé en droit des contrats[619]. Le consentement est à différer de la capacité à former des actes juridiques : « *Le trouble mental est un fait juridique dans l'orbite du consentement, alors que la notion d'incapacité juridique est dans l'ordre du droit* »[620]. Une absence de consentement peut donc coexister avec une capacité pleine et entière, et réciproquement[621].

°Majeur vulnérable, n° 335.142 et 335.149 ; 116E CONGRES DES NOTAIRES DE FRANCE, *Protéger : Le cœur de la mission du notaire*, 2020, n° 1216.

615 L'électeur exerce ici une fonction nécessaire au fonctionnement des organes de l'État. Il s'agit de la théorie classique de la représentation politique telle qu'elle existe depuis le XVIIIe dans les régimes occidentaux.
I. MICHALIS, « Le consentement du citoyen. Les instruments constitutionnels de l'expression de l'adhésion du citoyen », in L. FORT, J.-B. GUYONNET (dir.), Consentement et droit public, L'harmattan, 2021, p. 233 s. ; A. GAUDIN, « Consentement du citoyen et fondement de la démocratie », in L. FORT, J.-B. GUYONNET (dir.), Consentement et droit public, L'harmattan, 2021.

616 Théorie de J.-J. ROUSSEAU, *Le contrat social*, 1758, repris par l'article 3 de la Constitution de 1958.

617 J. LE BOURG, *Lamy Droit civil*, entrée °Consentement, n° 84 ; M.-A. FRISON-ROCHE, « Remarques sur la distinction de la volonté et du consentement en droit des contrats », *RTD Civ.*, 1995, p. 573 s.

618 Pour qu'un majeur protégé soit autorisé à rédiger seul le testament, sans assistance ni représentation, il doit être autorisé préalablement par le juge des tutelles ou, le cas échéant, le conseil de famille, qui vont vérifier que le majeur est *« en capacité d'exprimer clairement sa volonté quant à ses dispositions testamentaires et que le projet de testament [correspond] à ses souhaits » (Cass. 1re civ., 8 mars 2017, n° 16-10.340 : JurisData n° 2017-003895 ; Dr. fam. 2017, comm. 109, note I. Maria).* La demande d'expression claire de la volonté de la personne n'est pas générale, mais limitée au sujet pour lequel le juge doit délivrer son autorisation.

619 En droit des contrats, la validité de la convention est subordonnée à un consentement (C. civ., art. 1128) découlant d'une volonté libre, mais aussi éclairée, c'est-à-dire que le consentement ne doit pas être vicié (C. civ., art. 1130). C'est le principe d'autonomie de la volonté qui conduit à ce que le cocontractant ne se trouve engagé que si son consentement est libre et éclairé R. CABRILLAC, *Droit des obligations*, 14e éd., Dalloz, 2020, n° 56.

620 G. RAOUL-CORMEIL et F. ROGUE, « L'insécurité juridique tenant à l'insanité ou à l'incapacité d'une partie à l'acte notarié », *LPA*, 2015, n° 86, p. 27.

621 Sur le consentement de la personne vulnérable : CNCDH, *Avis sur le consentement des personnes vulnérables*, 2015 ; J. HAUSER, « L'intégrité du consentement et les personnes vulnérables (Civ. 1ère, 1er juillet 2009, n° 08-13.402 publié au Bulletin ; *Dr. fam*. 2009, n° 117, note I. Maria - CEDH 16 juill. 2009, *Zehentner c/ Autriche*, req. n° 20082/02) », *RTD Civ.*, 2009, p. 697.

165. Quels sont les rapprochements à faire entre volonté et consentement[622] ? La volonté est plus large que le consentement : on va chercher la « *volonté libre et éclairée de consentir* »[623] chez l'émetteur du consentement. Une volonté de ce type semble être le dénominateur commun à tous les actes : à la source d'un consentement libre et éclairée, il faut une volonté avec les mêmes qualités.

166. Cette volonté est différente du consentement libre et éclairé à un contrat au sens strict. Si certains utilisent également la terminologie de « volonté libre et éclairée » en droit des contrats[624], c'est parce qu'une convention est « *la manifestation de l'autonomie de la volonté libre et éclairée* ». Ainsi, en matière de protection des données, le RGPD définit le consentement comme étant : « *Toute manifestation de volonté, libre, spécifique, éclairée et univoque par laquelle la personne concernée accepte, par une déclaration ou par un acte positif clair, que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement ; […]* » (RGPD, art. 4). Le consentement est la manifestation d'une volonté, que l'on veut libre et éclairée. Le consentement, condition de la validité de la convention[625], doit, pour être valable, répondre aux mêmes impératifs que la volonté. Il doit être exempt de tout vice pour être libre[626], et, pour être éclairé, avoir reçu l'information adéquate.

167. Le consentement existe aussi hors du droit des contrats. Il s'agit des actes effectués par un tiers sur sa personne, ou à propos de sa personne. Un régime spécifique existe pour chaque domaine concerné. En matière médicale par exemple, où il s'agit de consentir à des soins qui

---

[622] Intérêt de la distinction volonté/consentement : La distinction entre volonté et consentement est importante, notamment lors de l'entrée en EHPAD de personnes dépendantes, moment auquel il apparaît important de distinguer la volonté d'être accueilli de la formalisation en contrat d'accueil. La volonté d'entrer en EHPAD relève du libre-choix du lieu de vie du majeur (C. civ., art. 459-2), tandis que la signature du contrat peut requérir l'assistance ou la représentation du majeur par la personne chargée de sa protection. Il ne faut pas confondre « la décision elle-même d'entrée en établissement – expression d'une liberté fondamentale – et pour laquelle il est important de s'assurer de l'aptitude à décider librement – avec la conclusion du contrat de séjour lui-même qui détermine les objectifs de la prise en charge, les prestations proposées à la personne accueillie, les conditions de son séjour et de sa participation financière ; différents éléments sur lesquels le consentement de la personne doit porter et être recherché » (M. REBOURG, « Admission en établissement et contrat de séjour : un droit perfectible », *Gérontologie et société*, 2016, n° 150, pp. 173-187, p. 176 ; M. BEAURUEL, « Le consentement de la personne âgée : étude du contrat de séjour », *LPA*, juillet 2020, n° 140-141, p. 8.).

[623] Expression utilisée notamment par Civ. 1ère, 16 décembre 2014, n°13-10.551, *Gaz. Pal.*, 2015, n° 78, p.16, obs. C. Albiges. Arrêt à propos de la preuve du consentement exprès donné par un époux à un contrat de cautionnement.

[624] R. MARTY, « De l'indisponibilité conventionnelle des biens », *LPA*, 2000, vol. 233, p. 8.

[625] On recherche ainsi le consentement de la personne qui veut se pacser : Civ. 1ère, 15 novembre 2017, n°16-24832, *LEFP*, 2018, n° 1, p.4, obs. J.-J. Lemouland.

[626] R. CABRILLAC, *Droit des obligations*, *op. cit.*, nº 56 s.

sont projetés[627]. Dans ce cas, les actes qui vont être effectués vont engager le corps du patient. On recherche un consentement à l'acte de soin en question. Le consentement existe aussi en matière de protection des données[628]. La personne consent ou non au recueil de données qui la concernent, que ce soit en visitant des sites internet, ou chez le notaire.

168. Dans le cas du vote, la volonté sans le consentement. – Mais penser uniquement en termes de consentement à ce qui est proposé revient à réduire le majeur protégé à un rapport vertical avec le ou les organes chargés de sa protection. Certains actes ne relèvent en effet pas des deux catégories citées précédemment. Il s'agit des actes effectués par la personne concernée, hors relation contractuelle[629]. Ce sont des actes que la personne a décidé d'accomplir, de son propre chef, sans qu'elle ait à consentir à quelque chose qu'on lui propose. C'est le cas du vote : voter n'est en aucun cas un contrat, et voter n'implique en aucun cas de consentir à quoi ce soit. En votant, on exprime un choix, parmi un panel de propositions[630]. Voter pourrait se rapprocher ainsi d'un acte d'adhésion[631], sans qu'une élection ne se confonde avec un contrat d'adhésion[632].

169. Ainsi, on ne peut pas parler de « consentement » en matière de droit de vote, ou en tout cas, pas pour l'action de voter en elle-même[633]. À l'instar d'une déclaration (déclaration de naissance d'un enfant par exemple)[634], il ne s'agit pas à proprement parler pour le majeur de consentir à un acte quelconque, mais plutôt d'avoir conscience de l'acte qu'on réalise, de le

---

[627] Le consentement doit être libre, et aucune pression ne doit être subie par la personne qui doit consentir au soin : V. DEPADT-SEBAG, « A propos de la recherche sur les personnes », *LPA*, 2009, n° 205, p. 4. Des dispositions spéciales du Code de la santé publique sont donc prévues pour assurer à ceux qui sont privés de leur liberté une absence de pression sur la délivrance de leur consentement. Le principe de gratuité ainsi que la possibilité de retirer son consentement à tout moment complètent un dispositif pensé pour assurer une liberté du consentement.
CSP, art. L.1111-4, al. 4 pour le consentement aux soins en général, et art. L. 1111-4, al. 8 pour le consentement aux soins des majeurs sous protection juridique.

[628] F. COUPEZ et G. PERONNE, « Consentement aux cookies : quelle est la bonne recette ? Observations sous Cour de justice de l'Union européenne, 1er octobre 2019, aff. C-673/17, Planet49 et Conseil d'État (sect.), 16 octobre 2019, n° 433069 », *Dalloz IP/IT*, 2020, p. 189.

[629] C. BRENNER et S. LEQUETTE, *Rép. d. civ.*, entrée °Acte extrapatrimonial.

[630] Sur la qualification difficile de la nature de l'acte de voter : cf. *supra* 35 et *infra* 467.

[631] G. CHANTEPIE, « Le consentement de l'adhérent », *RDC*, 2019, n° 2, p. 140.

[632] Les implications d'une élection, et d'un contrat d'adhésion sont en effet différentes : T. REVET, « Les critères du contrat d'adhésion », *D.*, 2016, p. 1771.

[633] Cette affirmation est à nuancer, notamment parce qu'à travers le vote pour un député qui, ensuite vote le budget au Parlement, l'électeur, même déficient, exprime indirectement son consentement à l'impôt. L'article 14 de la DDHC est généralement interprété en droit constitutionnel comme impliquant qu'à travers son vote, le citoyen exprime un consentement : S. RIALS, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Hachette, 1988.

[634] C. civ., art. 55.
C. BRENNER et S. LEQUETTE, *Rép. d. civ.*, entrée °Reconnaissance d'un enfant. V. ainsi le paragraphe 262 : la nature juridique de la déclaration de naissance d'un enfant est controversée, mais elle se rapproche d'un acte déclaratif.

faire sans en être forcé, et en ayant connaissance des implications de cet acte. Cela est une illustration de la particularité du droit de vote et de son exercice, ainsi que de la difficulté à séparer réellement actes personnels et actes patrimoniaux[635].

Dans le cas du droit de vote, peut-être est-il possible d'examiner la volonté à l'origine de l'action de voter[636] ? Si cette volonté n'est ni libre, ni éclairée, comme cela peut arriver dans le cas d'un électeur déficient intellectuel, le droit pourra-t-il lui interdire l'usage de son droit de vote ? Pourra-t-il annuler ce vote, une fois exprimé ?

Section 2 : L'altération des facultés mentales

170. Quel impact d'une absence de volonté libre et éclairée sur le vote ? – Le Professeur Jean Hauser disait, avec un trait d'humour que « *contrairement à ce que l'on pourrait penser, l'hypothèse d'un tutélaire conscient de sa citoyenneté n'est pas négligeable, et puis on pourra toujours se demander, en voyant le niveau de certaines campagnes électorales, s'il est vraiment absolument nécessaire d'avoir une pleine conscience quand on vote* »[637]. L'absence de volonté libre et éclairée justifie-t-elle d'empêcher une personne de voter, ou d'annuler son vote ? Selon le rapport de mission préalable à la loi du 23 mars 2019 ayant supprimé l'incapacité électorale pour les majeurs sous tutelle, les personnes protégées sont désormais, sur le point du droit de vote, « *à égalité avec toutes les autres personnes dont l'état de voter est susceptible de remise en cause lors des opérations de scrutin* »[638]. On comprend ainsi que, selon le groupe de travail, être titulaire du droit de vote ne garantirait pas l'exercice de ce vote, si jamais l'électeur n'est pas en « état de voter ». Néanmoins, aucune précision n'est apportée sur la personne ou l'organisme qui aurait alors la prérogative d'apprécier l'état de voter d'un électeur, que ce soit

[635] D. NOGUERO, « Protection de la personne et autonomie des majeurs protégés : les actes simplement et strictement personnels », *Droit prospectif RRJ*, 2019, n° 1, pp. 111-199, p. 167.

[636] Cela est cependant discutable. Il n'y a pas un lien très net entre l'expression d'une volonté, au sens juridique du terme, et le vote qui est l'expression d'un choix qui est réfractaire à une qualification juridique : cf. *supra* 35 et *infra* 467. Il est cependant nécessaire de s'interroger sur l'impact d'une volonté affaiblie sur la validité du vote, au regard des travaux du groupe de travail Caron-Déglise, qui émettait une réserve sur ce point : les personnes protégées seraient désormais, sur le point du droit de vote, « *à égalité avec toutes les autres personnes dont l'état de voter est susceptible de remise en cause lors des opérations de scrutin* », A. CARON-DEGLISE, *Rapport de mission interministérielle : L'évolution de la protection juridique des personnes. Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables*, *op. cit.*, p. 64.

[637] CEDH, 20 mai 2010*, Alajos Kiss c/ Hongrie*, n° 38832/06, *AJ Fam.*, 2010. 285 ; *RTD Civ.*, 30 décembre 2010, n° 4, p. 762, n. J. Hauser.

[638] A. CARON-DEGLISE, *Rapport de mission interministérielle : L'évolution de la protection juridique des personnes. Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables*, *op. cit.*, p. 64.

dans le rapport de mission, dans le projet d'article, ou encore dans les motifs des différents amendements concernant l'actuel article 8 ter du projet de loi.

171. Plan. – Cette affirmation du groupe de travail lance toutefois deux pistes : l'insanité d'esprit, et les pouvoirs de police du président du bureau de vote. Peut-on imaginer une vérification a priori de l'intégrité de la santé d'esprit de la personne concernée, dans le but de l'empêcher d'accéder aux urnes (**paragraphe 1**) ? La condition réclamée pour qu'un acte soit valide est que la personne ne présente pas d'insanité d'esprit. Une fois l'acte passé par une personne insane d'esprit, la possibilité de l'annulation de son vote est-elle réaliste (**paragraphe 2**) ? On constatera que l'absence d'une volonté éclairée chez un majeur porteur d'une déficience intellectuelle ne devrait pas avoir d'impact sur la possibilité d'exercer son droit de vote et sur la validité du vote exprimé.

Paragraphe 1 : L'impossibilité d'empêcher l'expression du vote

172. Plan. – Il est impossible d'empêcher une personne porteuse d'une déficience intellectuelle de voter, quand bien même son discernement serait altéré, d'une part car toute vérification préalable est exclue dans le domaine du vote (**A**), et d'autre part car il ne relève pas des pouvoirs de police du président du bureau de vote de contrôler l'état de voter des électeurs (**B**).

A. L'autorisation préalable

173. Plan. – Afin de prendre en compte le discernement pour juger de la validité d'un vote, il pourrait être tentant d'imaginer un système d'autorisation préalable au vote, qui filtrerait les personnes souffrant d'une altération des facultés mentales. Cependant, les contours que l'on peut imaginer d'une telle autorisation préalable au vote (**1**) créeraient immanquablement une situation de rupture d'égalité (**2**).

1. Les contours d'une autorisation préalable

174. Plan. – Les possibilités d'une autorisation préalable au vote, ou vérification préalable du discernement, ne sont pas infinies. Les modalités que l'on peut imaginer (**a**) ne sont pas sans rappeler l'ancien système de suppression du droit de vote de certains majeurs sous tutelle (**b**).

a. Les contours d'une autorisation préalable

175. Présomption de capacité pour l'exercice du droit de vote – En droit positif, il existe une présomption de capacité générale pour chaque majeur non protégé, qui sera donc réputé capable juridiquement d'effectuer un acte[639]. Cette présomption vaut pour toutes les personnes, même en cas de déficience intellectuelle. On retrouve également une présomption de consentement pour les personnes protégées, mais uniquement dans le domaine des actes strictement personnels[640]. Il n'y a donc pas de vérification préalable de capacité avant qu'un majeur protégé effectue un acte relevant de cette catégorie[641]. C'est le cas du droit de vote[642]. Mais pour certains actes, une autorisation préalable est nécessaire. Le juge vérifie à cette occasion l'état des facultés de la personne. C'est par exemple le cas du testament qui est un acte strictement personnel mais nécessite l'autorisation préalable du juge[643]. Peut-on imaginer transposer cette procédure au vote ?

176. Moment opportun de la vérification. – Cette autorisation préalable devrait avoir lieu très en amont des élections, avant même l'inscription sur les listes électorales. En effet, une fois cette inscription faite, la seule réserve à l'expression du droit de vote est de faire preuve de son identité avant de voter[644]. Il s'agirait donc de procéder à cet examen avant l'inscription sur les listes.

---

[639] C. civ, art. 1145, al. 1er : « *Toute personne physique peut contracter sauf en cas d'incapacité prévue par la loi.* » A. DELFOSSE et N. BAILLON-WIRTZ, *La réforme du droit des majeurs protégés. Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007*, *op. cit.*, p. 9 s.

[640] D. NOGUERO, « Protection de la personne et autonomie des majeurs protégés : les actes simplement et strictement personnels », *op. cit.*, p. 185.

[641] N. PETERKA, A. CARON-DEGLISE et F. ARBELLOT, *Protection de la personne vulnérable 2021-2022. Protection judiciaire et juridique des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, n° 221.32.

[642] Cf. *infra* 461 et 467 sur les actes strictement personnels.

[643] C. civ., art. 476, al. 2.

[644] C. élect., art. R. 58.

177. Personne chargée de la vérification. – Qui se chargerait alors de vérifier si les facultés mentales de l'intéressé sont suffisantes pour que le vote soit valable ? Le plus plausible serait une vérification judiciaire ou médicale[645] de l'aptitude, ou des capacités naturelles. Cela aurait l'avantage de laisser la main à des personnes ayant l'habitude de travailler avec des personnes porteuses de déficience intellectuelle.

Cependant, il est absolument impensable de faire examiner chaque électeur afin de rechercher s'il est sain d'esprit, tant d'un point de vue organisationnel que démocratique[646]. La définition des critères de l'absence de discernement électoral serait sans doute très critiquable[647], et pourrait faire penser à un retour du cens, sous une autre forme[648].

178. Réduction impérative du champ de la vérification. – La vérification préalable de compétence électorale peut alors être imaginée pour les personnes sous protection, pour tous les actes strictement personnels, et donc le droit de vote[649]. Le même souci organisationnel se pose, surtout en matière de temps, si tous les majeurs sous protection judiciaires devaient consulter le juge avant chaque élection[650]. Le risque serait par ailleurs de renouer avec un système très proche de celui qui existait avant la suppression de l'article L. 5 du Code électoral, qui faisait reposer la décision de supprimer ou garder le droit de vote des majeurs protégés sur le juge. Or, ce système recevait de nombreuses critiques.

---

[645] Certains jugent l'expertise (par exemple les praticiens inscrits sur la liste du Procureur de la république de l'article 431 du Code civil) moins appropriée que l'intervention du juge dédié au contentieux de la protection pour vérifier la lucidité : F. MARCHADIER, *Majeur protégé, droit civil*, Dalloz, 2020, nº 167.
Sur la critique de l'intervention médicale, en raison de la distance entre l'évaluation purement clinique de l'altération des facultés et les conséquences juridiques qu'elle entraînerait : A. COAT, *L'aptitude à consentir du majeur vulnérable (Thèse)*, *op. cit.*, pp. 174-175.

[646] Cela reviendrait à un système de « validation » de la qualité de l'électeur, et à rétablir un vote-fonction à la place du vote-droit que l'on connaît.

[647] CNCDH, *Avis sur le droit de vote des personnes handicapées. Citoyenneté et handicap*, *op. cit.*, p. 9.

[648] Le cens étant, selon le Larousse (dictionnaire en ligne, entrée ° cens), une « *quotité d'imposition qui était nécessaire pour être électeur ou éligible* », il s'agirait ici d'un minimum d'« intelligence » dont il faudrait faire preuve pour être électeur ou éligible. Encore faudrait-il réussir à trouver des critères objectifs, chose très difficile en la matière.

[649] D. NOGUERO, « Protection de la personne et autonomie des majeurs protégés : les actes simplement et strictement personnels », *op. cit.*, pp. 184-187 et 197-199.

[650] Les juges des tutelles ont beaucoup de dossiers à leur charge, et peinent déjà à recevoir chaque majeur suffisamment longtemps pour décider d'une ouverture ou un renouvellement d'une mesure de protection.

b. Rapprochement avec le système antérieur de suppression du droit de vote de certains majeurs sous tutelle

179. Système appuyé sur la protection des majeurs. – Un système d'autorisation de vote a existé pendant de nombreuses années dans le cadre de la protection des majeurs[651]. Ce système d'autorisation au vote était uniquement possible en cas de tutelle. La suppression du droit de vote du majeur sous tutelle reposait sur une vérification préalable hybride (médicale et judiciaire). En vue de l'ouverture d'une mesure de protection judiciaire, le majeur potentiellement à protéger devait rencontrer un médecin spécialisé[652], inscrit sur une liste dressée par le procureur de la République[653], afin d'établir un certificat médical circonstancié[654]. C'est ce médecin qui devait donner un avis sur l'opportunité ou non de permettre au majeur de garder son droit de vote[655] en cas de mise sous tutelle, étant entendu que le « *certificat médical circonstancié émis par le médecin, [est] censé préciser « les conséquences de cette altération sur [...] l'exercice de son droit de vote* » »[656]. C'était ensuite au juge, qui rencontrait dans la mesure du possible[657] le majeur sujet d'une demande de protection, de décider du maintien ou de la suppression du droit de vote lors de l'ouverture[658] de la mesure, avec un avis motivé[659].

---

[651] Cf. *supra* 22 et 101 à 104.

[652] N. PETERKA, A. CARON DEGLISE, F. ARBELLOT, *Protection de la personne vulnérable : protection judiciaire et juridique des mineurs et des majeurs*, 4e éd., Dalloz, 2017, 211.00 à 211.48.

[653] C. civ., art. 431 : « *La demande est accompagnée, à peine d'irrecevabilité, d'un certificat circonstancié rédigé par un médecin choisi sur une liste établie par le procureur de la République. Ce médecin peut solliciter l'avis du médecin traitant de la personne qu'il y a lieu de protéger.*
Le coût de ce certificat est fixé par décret en Conseil d'État. »

[654] A. DELFOSSE et N. BAILLON-WIRTZ, *La réforme du droit des majeurs protégés. Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007*, *op. cit.*, pp. 26-27 s ; N. PETERKA, A. CARON-DEGLISE et F. ARBELLOT, *Protection de la personne vulnérable 2021-2022. Protection judiciaire et juridique des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, no 211.00 à 211.48.

[655] Regard d'un médecin psychiatre sur sa pratique des certificats médicaux circonstanciés : V. LEFEBVRE DES NOËTTES, « Quelques histoires singulières autour de l'élaboration du certificat médical circonstancié en vue d'une mesure de protection », in B. EYRAUD, J. MINOC, C. HANON (dir.)*, Choisir et agir pour autrui ? Controverse autour de la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées*, John Libbey Eurotext, 2018, pp. 167-173.

[656] C. pr. civ., art. 1219.
N. PETERKA, « Pas de mise sous protection judiciaire sans certificat médical circonstancié, fût-il établi sur pièces médicales », *D.*, 2017, p. 1455.

[657] Cela n'est en effet pas obligatoire : C. pr. civ., art. 1219, « *Le certificat indique si l'audition du majeur est de nature à porter atteinte à sa santé ou si celui-ci est hors d'état d'exprimer sa volonté* ». Par suite, le juge peut délivrer une ordonnance de dispense d'audition : C. pr. civ., art.1220-2.
Attention, la dispense d'audition doit être spécialement motivée : V. MONTOURCY, « La dispense d'audition du majeur doit être spécialement motivée », *AJ fam.*, 2020, p. 193, note sous Civ. 1ère, 15 janvier 2020, n° 19-12.912.

[658] E. PECQUEUR, « Dossier « Majeurs protégés » : Ouverture, révision, modification et mainlevée des mesures de protection », *AJ fam.*, 2014, p. 151 ; J. HAUSER, « Ouverture et renouvellement de la mesure : refus d'examen, certificat circonstancié et droit transitoire », *RTD Civ.*, 2017, p. 612.

[659] D. NOGUERO, « Révocation du mandat de protection future pour une tutelle ouverte de durée décennale avec motivation exigée de la suppression du droit de vote », *LPA*, 2019, n° 216, p. 3, comm. Civ. 1ère, 13 juin 2019, n° 18-19079.

Le sujet pouvait également être discuté de nouveau en cas de renouvellement de la mesure[660], ou de saisine du juge sur ce sujet en cours de mesure[661].

180. Difficultés. – Ce fonctionnement posait plusieurs problèmes. Tout d'abord, l'une des conditions pour pouvoir retirer le droit de vote était la mise sous tutelle. Ce retrait n'était cependant pas automatique. Les majeurs ayant fait l'objet d'une demande de protection rencontraient (et rencontrent toujours actuellement) un médecin. Même si le juge n'est pas lié par l'avis du médecin[662], il est souvent déterminant pour la décision prise par le juge. Aucun critère n'était cependant établi pour guider le médecin[663], l'établissement de l'avis dans le certificat médical circonstancié n'étant pas encadré[664]. A même été soulevée par des chercheurs l'incertitude de la médecine sur ce point : s'ils pensent que des critères d'estimation de la capacité à faire et exprimer un choix peuvent être établis, il leur apparaît impossible de définir un seuil d'incapacité de vote[665]. La CNCDH, à l'occasion de son avis de 2017 sur le droit de vote des personnes handicapées, soulignait d'ailleurs que certains médecins ne se sentaient pas compétents pour donner leur avis sur le maintien ou non du droit de vote de la personne examinée[666].

181. Pour le juge également, ni critères ni seuil n'étaient prévus[667]. Cela avait l'avantage de l'adaptabilité, mais cette dernière se révélait souvent une illusion au vu du nombre important

---

[660] C. élect., art. L. 5 (abrogé) : « *Lorsqu'il ouvre ou* ***renouvelle*** *une mesure de tutelle, le juge statue sur le maintien ou la suppression du droit de vote de la personne protégée* ».
[661] C. pr. civ., art. 1229.
[662] Le médecin n'est d'ailleurs pas censé donner son avis sur la mesure qui semble indiquée pour le majeur qu'il rencontre. L'art. 1219 du C. pr. civ. détaille les informations qui doivent figurer dans le certificat médical circonstancié :
« *Le certificat médical circonstancié prévu par l'article 431 du Code civil :*
1° Décrit avec précision l'altération des facultés du majeur à protéger ou protégé ;
2° Donne au juge tout élément d'information sur l'évolution prévisible de cette altération ;
3° Précise les conséquences de cette altération sur la nécessité d'une assistance ou d'une représentation du majeur dans les actes de la vie civile, tant patrimoniaux qu'à caractère personnel.
Le certificat indique si l'audition du majeur est de nature à porter atteinte à sa santé ou si celui-ci est hors d'état d'exprimer sa volonté. […] »
[663] *Doe v. Rowe*, 156 F. Supp. 2d 35 (D. Maine 2001) : une cour américaine a jugé que l'absence de critères clairs et objectifs pour évaluer l'incapacité électorale porte atteinte au principe de Due process (principe protégé par le 14ème amendement de la Constitution des Etats-Unis), ce qui pose un problème de sécurité juridique.
[664] Pour une description détaillée du certificat médical et de son utilisation par le juge : B. EYRAUD, *Protéger et rendre capable : la considération civile et sociale des personnes très vulnérables*, Erès, 2015, pp. 160-167.
[665] P.S. APPELBAUM, R. J. BONNIE et J.H. KARLAWISH, « The Capacity to Vote of Persons With Alzheimer's Disease », *op. cit.* cité par CNCDH, *Avis sur le droit de vote des personnes handicapées. Citoyenneté et handicap : "Le droit de vote est un droit, pas un privilège"*, *op. cit*, p. 11.
[666] CNCDH, *Avis sur le droit de vote des personnes handicapées. Citoyenneté et handicap : "Le droit de vote est un droit, pas un privilège"*, *op. cit.,* p. 10.
[667] *Ibid.*

de dossier que le juge avait à traiter[668]. Pour certains, faute de temps et de moyen, c'était presque exclusivement l'avis consultatif du médecin, et parfois les échanges avec le majeur[669] en cas d'audience, qui fondaient leur décision sur le maintien du droit de vote. Les rédacteurs du rapport de mission interministérielle considèrent d'ailleurs qu'il n'y avait pas de réelle motivation au retrait du droit de vote des personnes placées sous tutelle[670].

182. Cette décision était souvent prise pour plusieurs années, le juge examinant la capacité à voter de la personne sous tutelle à l'occasion de l'ouverture ou du renouvellement de la mesure[671], ou encore à l'occasion d'un recours sur ce point. La personne sous tutelle se voyait alors privée de son droit de vote pendant une longue période, au moins jusqu'à sa prochaine entrevue avec le juge. Cependant, l'intérêt électoral pouvait, et peut toujours, intervenir à n'importe quel moment d'une vie. De même, le moment de l'examen par le juge pouvait avoir une influence : hors période électorale, il est certain que la personne risquait de présenter un intérêt moindre pour la vie politique. Elle pouvait alors se voir retirer le droit de vote pour un certain nombre d'années, simplement car elle n'avait pas pu exprimer son intérêt pour le vote au moment de l'entretien.

183. Par ailleurs, en aucun cas cette habilité à voter n'était vérifiée chez les personnes qui n'étaient pas sous tutelle. Or, la déficience intellectuelle peut exister hors protection des majeurs[672]. Et il est évident que les critères qui étaient souvent réclamés par les juges des tutelles pour ne pas retirer le droit de vote pouvaient être absents chez des personnes protégées par une autre mesure que la tutelle, voire sans protection. Combien de personnes ne lisent pas les programmes électoraux, sont incapables de citer un grand nombre de personnages politiques, ou ne les reconnaissent pas sur une photographie ?

---

668 Carnet de thèse, journées passées auprès d'un juge des tutelles du TGI de Vannes, 10 et 11 décembre 2018.

669 Sur l'importance de l'intérêt profond manifesté par le majeur : J. HAUSER, « Personnalité du majeur protégé : relations sexuelles et droit de vote (CAA Bordeaux, 6 novembre 2012, n° 11BX01790, AJDA 2013. 115, concl. D. Katz ; D. 2013. 312, obs. F. Vialla - Dijon 6 juin 2012, n° 12/00220, AJ fam. 2012. 507, obs. T. Verheyde) », *RTD Civ.*, 2013, p. 91.

670 A. CARON-DEGLISE, *Rapport de mission interministérielle : L'évolution de la protection juridique des personnes. Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables*, *op. cit.*

671 C. élect., art. L. 5 (abrogé) : « *Lorsqu'il ouvre ou renouvelle une mesure de tutelle, le juge statue sur le maintien ou la suppression du droit de vote de la personne protégée* ».

672 Il n'est pas obligatoire de protéger une personne qui présente une altération de ses facultés mentales. C. civ., art. 430 : « *La demande d'ouverture de la mesure **peut** être présentée au juge par la personne qu'il y a lieu de protéger ou, selon le cas, par son conjoint, le partenaire avec qui elle a conclu un pacte civil de solidarité ou son concubin, à moins que la vie commune ait cessé entre eux, ou par un parent ou un allié, une personne entretenant avec le majeur des liens étroits et stables, ou la personne qui exerce à son égard une mesure de protection juridique.*
*Elle **peut** être également présentée par le procureur de la République soit d'office, soit à la demande d'un tiers*. »

184. Disparition. – Ce fonctionnement, qui a pu être qualifié de « *permis de voter* » [673], a disparu avec la suppression de l'article L. 5 du Code électoral. Il est en effet inégalitaire d'examiner seulement les personnes protégées pour un critère (l'insanité d'esprit) qui peut exister chez des personnes non protégées[674]. Procéder à une autorisation préalable de vote pour les personnes protégées, ou plus largement pour les personnes déficientes intellectuelles, reviendrait en effet à une forme de discrimination, et à une rupture du principe d'égalité[675].

2. La rupture des principes d'égalité et de non-discrimination

185. Le contenu des principes d'égalité[676] et de non-discrimination. – « *L'évaluation des capacités de vote pourrait être utile dans le domaine de la recherche pour évaluer le lien entre altération des facultés mentales et exercice du droit de vote voire apprécier l'efficacité de programmes visant à augmenter la capacité de vote. En revanche, conditionner la possibilité de voter d'une catégorie de citoyens (majeurs sous tutelle) à une évaluation des aptitudes à voter est contraire au principe d'égalité de tous les citoyens et donc discriminatoire* »[677]. En mettant en place une autorisation préalable à l'exercice du droit de vote par les personnes déficientes intellectuelles, le législateur risque de se heurter avec le principe d'égalité et celui de non-discrimination. Ces deux principes sont liés, et méritent d'être traités ici conjointement.

À situation égale, traitement égal. – Le principe de non-discrimination est basé sur le principe d'égalité. Le principe d'égalité, dont découle une forme de « droit à l'égalité des droits », est un principe constitutionnel à fort retentissement. Issu de la Déclaration des droits

---

[673] CNCDH, *Avis sur le droit de vote des personnes handicapées. Citoyenneté et handicap : "Le droit de vote est un droit, pas un privilège"*, *op. cit.,* p. 11.
[674] Cf. *infra* 185 à 187 sur le principe d'égalité.
[675] Opposé à cette analyse : D. NOGUERO, « Election, droit de vote, droits fondamentaux et majeurs protégés », *op. cit.*, p. 132.
« *Dans une telle optique, ne serait-ce alors pas tout le droit des majeurs protégés qui devrait s'effondrer ? Par exemple, lorsque le juge autorise le majeur en tutelle à tester seul, acte strictement personnel, il ne vérifie pas le contenu du testament mais, lors d'une audition, que ce projet correspond au souhait de l'intéressé, et que celui-ci est « en capacité d'exprimer clairement sa volonté » quant à ses dispositions testamentaires* ».
[676] Une analyse théorique de la structure normative de l'égalité juridique : O. JOUANJAN, « Logiques de l'égalité », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2020, n° 4.
[677] Point de vue d'un médecin, A. BOSQUET, « Développer des outils d'évaluation ? Evaluation des capacités de vote des personnes handicapées : obstacle discriminatoire ou moyen de les accompagner pour un meilleur respect de leur droit de vote ? », in B. EYRAUD, J. MINOC, C. HANON (dir.) *Choisir et agir pour autrui ? Controverse autour de la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées*, John Libbey Eurotext, 2018, pp. 203-207.

de l'Homme et du Citoyen de 1789[678], repris par la Constitution de 1958 en son article 1er[679], le principe d'égalité a été consacré par le Conseil d'État en 1974[680]. Le Conseil constitutionnel s'en est ensuite saisi à travers plusieurs décisions[681]. Il énonce en 1979 que « *si le principe d'égalité devant la loi implique qu'à situations semblables il soit fait application de solutions semblables, il n'en résulte pas que des situations différentes ne puissent faire l'objet de solutions différentes* » [682], puis en 1996 que « *le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »[683]. En définitive, à situation égale, le traitement doit être égal[684]. Il ne peut donc y avoir de discrimination. Mais il peut être dérogé au principe d'égalité pour trois raisons : si la loi l'autorise, si l'intérêt général le justifie ou si la situation présente des différences qui justifient la différence de traitement. Dans ces cas, la discrimination est possible. Cependant, toutes les différences de situation ne peuvent pas être prises en compte. L'article 1er de la Constitution de 1958 et l'*alinea* 3 du Préambule de la Constitution de 1946 interdisent les discriminations fondées sur l'origine, la race, la religion, les croyances et le sexe. L'article 1er de loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations[685] ajoute, entre autres, le handicap à la liste des fondements prohibés de discrimination.

---

[678] Art.1er : « *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune » ; art. 6 : « La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents*. ».

[679] La France « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. »

[680] « *La fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à diverses catégories d'usagers d'un service ou d'un ouvrage public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure* » : CE, *Denoyez et Chorques,* 10 mai 1974, n° 88032 88148, publié au recueil Lebon.

[681] C. BARROIS DE SARIGNY, « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2020, n° 4.

[682] Cons. const., *Pont à péages*, 12 juillet 1979, n° 79-107 DC.

[683] Cons. const., *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, 9 avril 1996, n° 96-375 DC.

[684] « *L'égalité de droit n'engendre nullement l'uniformité, puisqu'elle laisse à chacun le loisir d'user différemment de ses droits […] Le principe d'égalité qui régit les sociétés démocratiques n'a jamais exclu ni ignoré les différenciations juridiques commandées par les différences de situation. L'affirmation des juges français, selon laquelle le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, n'est absolument pas nouvelle et répond à des considérations de bon sens élémentaire […] L'idée est simple et, en réalité, vieille comme Hérode ; elle consiste à considérer que le traitement uniforme de situations différentes aboutit à créer des inégalités*. », A.-M. LE POURHIET, « Droit à la différence et revendication égalitaire : les paradoxes du postmodernisme », in N. ROULAND (dir.)*, Le droit à la différence*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2002, pp. 251-261.

[685] Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

187. Atteinte aux principes d'égalité et de non-discrimination. – L'examen des critères du principe d'égalité permettra de conclure qu'aucune latitude n'est laissée à un éventuel contrôle préalable de l'aptitude à voter.

La loi ne prévoit pas ce type d'autorisation préalable au vote, ce qui règle la question de la première exception au principe d'égalité. Selon la deuxième dérogation, l'autorisation préalable pourrait être issue d'une nécessité d'intérêt général. La seule piste valable serait alors la préservation de la sincérité du scrutin[686], qui pourrait être atteinte par un vote exercé avec une volonté altérée[687] ou par la crainte d'un double-vote au bénéfice de l'entourage de la personne déficiente[688]. La sincérité du scrutin n'est cependant pas sérieusement menacée par ce risque[689], et ne peut justifier une exception au principe d'égalité pour nécessité d'intérêt général.

Enfin, une vérification préalable de la capacité à voter pourrait être mise en place si la différence entre les usagers concernés ou non par cette opération est appréciable. Or, si la différence de situation est une déficience intellectuelle, il s'agit d'un critère rejeté par le principe de non-discrimination. En outre, du point de vue de la citoyenneté[690] et de la dignité[691], la situation de la personne déficiente intellectuelle ne diffère pas de celle d'un individu qui ne l'est pas : ils sont tous deux citoyens au regard de leur égale dignité. Leur situation est donc égale.

188. Impossibilité de la mise en place d'un système de vérification préalable. – Les principes d'égalité et de non-discrimination font obstacle à toute vérification préalable de l'aptitude à voter d'un majeur déficient intellectuel. Est-il alors possible d'empêcher l'expression du vote d'une personne manifestement incapable d'exprimer sa volonté directement au sein du bureau de vote ?

---

[686] Dans le cadre électoral, la sincérité du scrutin peut être définie comme « le révélateur de la volonté réelle de l'électeur », R. GHEVONTIAN, « La notion de sincérité du scrutin », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, janvier 2003, n° 13.

[687] Cf. *infra* 163 à 169.

[688] D.S. WILLIS, I. MCGLADE et C. MENABNEY, « Voting and the Scottish referendum: perspectives of people with intellectual disabilities and their family and paid cairers », *Disability and society*, vol. 31, n° 7, pp. 914-928 ; CNCDH, *Avis sur le droit de vote des personnes handicapées. Citoyenneté et handicap : "Le droit de vote est un droit, pas un privilège"*, *op. cit.* p. 15.

[689] Cf. *infra* 259 à 263.

[690] Cf. *supra* 115 à 130.

[691] Cf. *supra* 44 à 60.

B. Les pouvoirs de police du président du bureau de vote

189. Le pouvoir de police du président. – Étant chargé de la police du bureau de vote[692], le président du bureau de vote peut refuser l'entrée du bureau de vote à certaines personnes[693]. Peut-il refuser l'entrée du bureau de vote à une personne manifestement déficiente intellectuelle et dénuée du discernement nécessaire à l'expression de son droit de vote, comme c'est le cas au Royaume-Uni[694] ?

190. Une police de l'assemblée. – Le type de pouvoir de police dont est titulaire le président du bureau de vote est un pouvoir de police administrative, dite « police de l'assemblée »[695]. Il est comparable, entre autres[696], à celui conféré au maire en tant que président du conseil municipal[697], au président du conseil général[698] ou au président du conseil régional[699]. Ces trois conseils étant des assemblées délibérantes, au cours desquelles sont prises des décisions par vote, le parallèle avec un bureau de vote paraît opportun. L'examen des pouvoirs de police de ces deux assemblées donnera des pistes de réponses sur la possibilité ou non de se fonder sur ces pouvoirs de police pour empêcher un majeur déficient de voter.

191. Plan. – Empêcher un majeur de voter pour manque de discernement, ou absence de volonté libre et éclairée, semble impossible pour deux raisons. D'une part, le fondement de ce pouvoir de police est la conservation de l'ordre public, et non la sincérité du scrutin (**1**). D'autre part, et corollairement, des décisions visant à empêcher une personne de voter pour manque de discernement venant entraver la sincérité du scrutin conduiraient à priver quelqu'un de son droit de vote a priori, sans avoir confirmation de la réalité du manque de discernement (**2**).

---

[692] C. élect., art. R. 49.
[693] Il peut ainsi refuser l'entrée du bureau de vote à toute personne armée (C. élect., art. L. 61 et R. 49), ou troublant les opérations de scrutin (C. élect., art. L. 98)
[694] Au Royaume-Uni, le président du bureau de vote peut exclure une personne s'il considère qu'elle n'est pas en possession de toutes ses facultés mentales : J.-F. DE MONTGOLFIER, « Une question « civile et politique » », *op. cit.*
[695] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, p. 516.
[696] On retrouve également le président du bureau de vote lors des élections des représentants des assurés au conseil d'administration de la caisse de sécurité sociale : CSS., art. R. 766-17.
[697] CGCT, art. L. 2121-16 al. 1er.
[698] CGCT, art. L. 3121-12 al. 1er.
[699] CGCT, art. L. 4132-11 al. 1er.

1. La conservation de l'ordre public comme fondement du pouvoir de police

192. Fondement du pouvoir de police : la conservation de l'ordre public. – Le fondement du pouvoir de police du président du bureau de vote est la conservation de l'ordre public[700] dans le bureau de vote, et non la sincérité du scrutin[701]. L'ordre dans le bureau participe de la sincérité du scrutin, mais aux côtés d'autres éléments. Le président du bureau de vote exerce donc seulement la police de l'assemblée électorale. Cela lui donne les compétences pour prendre les mesures propres au bon ordre du bureau de vote et au déroulement du scrutin[702]. « *Le président du bureau veille à ce que les opérations de vote se déroulent dans l'ordre et dans le calme. Il peut faire expulser de la salle de vote tout électeur qui troublerait l'ordre ou retarderait les opérations* »[703].

193. Comparaison avec les pouvoirs de police de l'assemblée du maire. – De même, au cours d'un conseil municipal, le président de séance (généralement le maire) peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter toute personne qui trouble l'ordre[704]. Il a ainsi été jugé qu'« *il appartient au maire, en application de ces dispositions, de prendre les mesures destinées à empêcher que soit troublé le déroulement des séances publiques du conseil municipal, y compris en faisant interdire, pour des raisons de sécurité et d'ordre publics, l'accès de la salle aux personnes dont le comportement traduit l'intention de manifester et de perturber les travaux de l'assemblée municipale* »[705].

194. Le président du bureau de vote ne peut donc refuser l'entrée à une personne déficiente intellectuelle que si elle trouble l'ordre public (par de forts bruits, ou pour le refus de rentrer dans l'isoloir, ou de prouver son identité). La conséquence sera qu'elle ne pourra exercer son droit de vote (si le vote n'a pas déjà été émis), mais sur le fondement du trouble à l'ordre public, et absolument pas sur le fondement de l'absence de discernement.

---

[700] B. PLESSIX, *Droit administratif général*, 3e éd., Lexis Nexis, 2020, no 614 s.
[701] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, p. 516.
[702] Y. GAUDEMET et B. MALIGNER, *Enc. coll. loc.*, entrée °Organisation du scrutin, n° 141.
[703] Circulaire du 20 décembre 2007 relative au déroulement des opérations électorales lors des élections au suffrage universel direct, p. 16.
[704] CGCT, art. art. L. 2121-16, al. 2.
[705] CE 14 déc. 1992, *Ville de Toul*, n° 128646, Lebon T. 793 ; *Dr. adm*., 1993, n° 61 ; *JCP,* 1993. IV. 500. Visa de la décision : Code des communes, art L. 121-16, al. 1 et 2 (actuels al. 1 et 2 de l'art. L. 2121-16 du CGCT).

195. Exclusion des motifs autres. – Le président du bureau de vote n'a donc absolument pas à se prononcer sur ce qui, selon lui, pourrait porter atteinte à la sincérité du scrutin, ou biaiser le vote. Les exemples jurisprudentiels sont difficiles à trouver dans le cadre des élections, mais on retrouve des exemples pour un conseil municipal. Concernant un maire ayant décidé de ne pas inviter un conseiller à une séance de conseil municipal, craignant qu'il ne trouble la sérénité des débats, il a ainsi été jugé que le président du conseil municipal ne pouvait « *à titre préventif, à écarter un membre du conseil municipal en refusant de lui adresser une convocation* »[706]. Il a toutefois été admis par le Conseil d'État, en 1966 que le maire ne convoque pas un conseiller « *personnellement intéressé à l'affaire »* car ce conseiller ne pouvait prendre part aux délibérations à cause de ses intérêts personnels[707].

196. Vérification impossible du discernement par le président du bureau de vote. – Laisser la possibilité au président du bureau de vote d'empêcher le vote d'une personne pour manque de discernement impliquerait de plus qu'il soit juge de ce qu'est un discernement suffisant[708]. Or, ce dernier n'a possiblement aucune connaissance sur le sujet de la déficience intellectuelle, et de l'insanité d'esprit. L'altération des facultés mentales est en plus très compliquée à mesurer[709]. Et dans le cas où une personne est protégée, et est inscrite sur les listes électorales, et se présente pour voter, comment savoir si sa déficience lui permet ou pas de satisfaire aux conditions de la validité d'un acte ? Comment mesurer le discernement ? Que ce soit par l'apparence, ou aux termes d'un échange plus ou moins bref, il serait quasiment impossible au président du bureau de vote, ou à l'un de ses assesseurs, de savoir si la personne en face de lui sera en capacité d'exercer un vote libre et éclairé.

2. La privation illégitime de l'exercice du droit de vote

197. Atteinte trop importante au droit de vote. – L'éventualité d'empêcher une personne de voter pour altération de ses facultés mentales pose un second problème. Cela reviendrait en

[706] CAA Nancy 2 févr. 2006, *Commune d'Amnéville*, req. n° 3NC00190.
[707] CE 25 mars 1966, *Ville de Royan*, Lebon 237.
Cela implique donc que le Conseil d'État a accepté que le maire juge ce qui est ou pas un « *intérêt personnel à l'affaire* », solution qui peut sembler dérangeante : F.-P. BENOIT et J. BENOIT, *Enc. coll. loc.*, entrée °Conseil municipal, n° 159.
[708] Ce qui serait par ailleurs matériellement impossible, autant que source d'insécurité juridique et de nombreux contentieux.
[709] En témoigne l'obligation d'établir un certificat médical circonstancié pour mettre en place une mesure de protection : cf. *supra* 179 et 189 et *infra* 517.

effet à priver un citoyen de l'expression de son droit de vote. Même si ce dernier intentait un recours, et que la mesure était jugée illégale, l'interdiction a produit ses effets, et il sera alors trop tard pour exercer son vote. L'utilisation même de la mesure de police administrative est une atteinte trop importante au droit fondamental qu'est le vote[710].

198. L'office du juge. – En cas de plainte à propos d'une mesure de police par la personne empêchée, le juge procède en deux étapes[711]. Il va d'abord contrôler s'il y a bien atteinte à l'ordre public, auquel cas il annulera la décision de police. Sinon, il vérifiera la proportionnalité entre la décision prise et l'atteinte à l'ordre[712]. Ainsi, le président d'un conseil municipal ne peut s'abstenir de convoquer un conseiller pour la simple raison qu'il le suspecte de troubler la sérénité des débats[713].

199. Lorsque la mesure de police est préventive, un recours au juge pourra permettre de corriger la décision en amont, le cas échéant. Mais dans le cas du droit de vote, la décision d'empêcher un électeur d'entrer dans le bureau de vote serait prise quelques minutes, quelques heures tout au plus, avant l'exercice supposé du droit de vote. La décision aurait donc un effet immédiat de privation de l'électeur de son droit de vote. Même l'obligation de motivation[714] ne prémunit pas l'électeur d'une interdiction qu'il ne pourrait contester à temps.

200. Mise en cause de la responsabilité de l'Administration. – Lorsque le juge annule un acte, il est censé n'avoir jamais existé[715]. La responsabilité de l'Administration peut alors être mise en cause pour acte illégal aux fins de réparation du préjudice causé au justiciable[716]. Ce préjudice sera ici l'impossibilité d'exercer son vote. Mais comment réparer ce préjudice ? Les résultats définitifs des élections auront déjà été prononcés, et il ne sera pas question de les

[710] Cf. *supra* 36 à 43.
[711] P.-L. FRIER, *Rép. cont. admin.*, entrée °Contrôle des motifs, n° 84.
[712] Attendu d'un arrêt d'espèce : « *Lorsqu'il examine, dans le cadre du contrôle de proportionnalité, la légalité d'une mesure de police générale restreignant la liberté d'aller et venir, le juge de l'excès de pouvoir examine successivement si la mesure en cause est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit* », CAA Douai, 1er oct. 2019, *Commune d'Annœullin*, req. n° 17DA01048, AJDA 2020. 110, chron. C.-E. Minet.15/12/2022 11:15:00
[713] CAA Nancy 2 févr. 2006, *Commune d'Amnéville*, req. n° 3NC00190.
[714] CRPA, art. L. 211-2.
[715] B. PLESSIX, *Droit administratif général*, *op. cit.*, n° 1172.
[716] O. DIDRICHE, *Rép. pol. admin.*, entrée °Actes de police administrative, n° 72 et 73.

corriger. Il ne sera donc pas possible de réellement réparer le préjudice subi par l'électeur empêché de voter[717].

201. Pour toutes ces raisons, il est impossible pour le président du bureau de vote d'utiliser son pouvoir de police pour empêcher une personne déficiente intellectuelle de voter sur le fondement d'une absence ou altération de son discernement. Aucune forme de vérification préalable du discernement n'est convaincante. Serait-il possible d'intervenir a posteriori, par une demande d'annulation du vote pour insanité d'esprit ?

Paragraphe 2 : L'impossibilité d'annuler le vote

202. Plan. – Si le vote est qualifié d'acte strictement personnel, dont la nature implique un consentement strictement personnel[718], il est difficile de mesurer un discernement altéré[719], et de lui faire produire des effets de droit, aux termes de l'article 458 du Code civil. On ne peut se baser sur cet article que pour empêcher un tuteur ou curateur d'exercer le vote du majeur protégé, et non pas pour empêcher un majeur protégé de voter. Peut-on cependant annuler un vote déjà exprimé ?

En droit électoral, rien ne prévoit la possibilité de l'annulation d'un vote pour cause d'altération des facultés mentales de l'électeur. Peut-on mobiliser l'action de l'article 414-1 du Code civil en nullité pour insanité d'esprit ? En principe, cela semble possible (**A**), mais cette action est en fait inutilisable dans de telles circonstances (**B**).

A. L'annulation pour insanité d'esprit

203. Protection occasionnelle minimale. – Cette action, que l'on retrouve à l'article 414-1 du Code civil, constitue une protection occasionnelle[720] minimale des actes juridiques, en dehors de toute protection des majeurs. C'est une protection a posteriori, qui se matérialise par

[717] Le juge administratif pourrait donner satisfaction au requérant en annulant la mesure de police illégale ; la seule réparation pourrait alors consister en l'octroi de dommages et intérêts.
[718] Un acte strictement personnel ne peut être effectué par un majeur protégé qu'à la condition de faire preuve de lucidité : F. MARCHADIER, *Rép. d. civ.*, p. 166 s.
[719] Cf. *supra* 157 à 162 sur le discernement.
[720] J. CARBONNIER, *Droit civil : Introduction. Les personnes. La famille, l'enfant, le couple. Volume 1*, PUF, 2004, p. 631.

l'annulation de l'acte passé sous l'empire d'un trouble mental. L'annulation, et donc la protection, porte sur un acte donné, et non pas sur une période entière[721].

204. L'annulation d'un acte pour insanité d'esprit. – Une personne sous mesure de protection peut souffrir d'une altération de ses facultés mentales[722]. L'insanité d'esprit recouvrant, selon la Cour de cassation, « *toutes les variétés d'affection mentale par l'effet desquelles l'intelligence du disposant aurait été obnubilée, ou sa faculté de discernement déréglée* »[723], il ne fait pas de doute que certaines personnes protégées ont un handicap tel qu'il semble qu'il leur est impossible de comprendre les opérations de scrutin et leurs enjeux[724] et ne peuvent remplir la condition d'un esprit sain nécessaire à tout acte. Hors protection des majeurs, c'est également le cas. Les juges ne sont pas liés par une classification médicale pour juger d'un trouble altérant la faculté mentale[725]. Sont ainsi retenues « *la démence sénile, la névrose, la paranoïa, la psychose, voire des maladies mentales comme la débilité mentale* », ainsi que « *des affections mentales moins graves comme l'érotomanie ou autre monomanies, délires, idées fixes selon la qualification technique du moment* »[726]. Le sujet de droit doit être « *par suite de son état mental, hors d'état de comprendre le sens et la portée de l'acte qu'il passe* »[727].

205. L'annulation d'un acte avec ou sans protection des majeurs. – La question de l'annulation d'un acte pour insanité d'esprit de l'article 414-1 du Code civil se pose alors pour les personnes déficientes intellectuelles, avec ou sans protection juridique[728]. L'article 458 du Code civil dispose que dans le cadre des actes strictement personnels, dont le vote fait partie, si la personne n'est manifestement pas en état de consentir valablement (article 414-1 du Code civil), l'acte pourra être annulé a posteriori[729]. Le droit de vote faisant partie de la catégorie des

[721] *Ibid.*
[722] Cf. *supra* 19 à 22
[723] Civ., 4 février 1941, *DA* 1941, 113.
[724] Cf. *supra* 88 à 90 et 101 à 104 sur les « compétences » pour voter.
[725] D. NOGUERO, *L'incidence de la maladie sur l'acte juridique*, *op. cit.*, pp. 68 et 69.
[726] *Ibid.*, pp. 71 et 72.
[727] Civ. 1ère, 23 octobre 1985, *Bull. civ. I*, n° 158, p. 104.
[728] H. BARBIER, « La curatelle ne chasse pas l'insanité d'esprit », *RTD Civ.*, 2020, p. 372, note sous Civ. 1ère, 15 janvier 2020, n° 18-26.683 ; *D.* 2020. 805, note G. Raoul-Cormeil ; *AJ fam*. 2020. 191, obs. J. Houssier ; *RTD civ*. 2020. 348, obs. A.-M. Leroyer.
I. MARIA, « L'acte toujours annulable pour insanité d'esprit malgré le respect des formalités de protection », *Dr. fam.*, septembre 2018, n° 9, p. comm. 222.
[729] Une tutelle pouvant être ouverte pour altération des facultés mentales, il est clair que le majeur ne sera parfois pas en état de consentir valablement. On a donc pu considérer que le système des actes strictement personnels entraînait une incapacité de jouissance : P. SALVAGE-GEREST, « Les actes dont la nature implique le consentement strictement personnel du majeur en tutelle : une catégorie à revoir d'urgence », *Dr. fam.*, 2009, n° 3, étude 17, paragraphe 2.

actes strictement personnels[730], il ne peut être exercé que par le majeur protégé titulaire du droit en question. Il devrait donc, selon ces dispositions être en capacité d'exercer son droit de façon éclairé, tout comme la personne déficiente mais non protégée.

206. Du vivant de l'intéressé, l'action en nullité n'appartient qu'à lui-même[731]. Ainsi, il n'y a que le majeur déficient intellectuel qui pourrait demander la nullité de son vote pour insanité d'esprit. Cependant, si le majeur est placé sous protection après la conclusion de l'acte, l'action sera mise en œuvre par le tuteur[732], ou avec l'assistance du curateur[733]. Ici se dessine une première limite de l'action en annulation de l'article 414-1 du Code civil : la volonté de demander l'annulation de l'acte doit provenir de la personne elle-même, qu'elle ne soit pas sous mesure de protection, ou qu'elle soit sous curatelle. Quel intérêt aurait un électeur à demander l'annulation de son vote ? La portée de cette nullité est très faible concernant le vote.

207. Fondement de la nullité : le défaut de consentement ou de volonté. – Si un débat a divisé, et divise encore la doctrine, la thèse la plus partagée, et reprise par la jurisprudence[734] est que le fondement de cette nullité est le défaut d'intégrité du consentement, et non l'incapacité[735]. Le consentement doit en effet être libre et éclairé. Pour certains actes, on parlera de volonté libre et éclairée, ce qui serait le cas du droit de vote[736]. Une volonté affaiblie pourrait donc justifier l'annulation d'un vote sur le fondement de l'insanité d'esprit.

208. Le droit de vote fait partie du champ d'action de la nullité pour insanité d'esprit. – Le domaine d'application de l'article 414-1 du Code civil est très large[737]. Il suffit que l'acte soit un acte juridique, c'est-à-dire « *une manifestation de volonté destinée à produire des effets de droit* »[738]. La nullité concerne donc aussi bien les actes patrimoniaux

[730] Cf. *infra* 461 à 467.
[731] C. civ., art. 414-2.
Exercice de l'action après le décès de l'intéressé : A. DELFOSSE et N. BAILLON-WIRTZ, *La réforme du droit des majeurs protégés. Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007*, *op. cit.*, p. 13 s.
[732] C. civ., art. 475 al. 1er : « *La personne en tutelle est représentée en justice par le tuteur* ».
[733] C. civ., art. 468, al. 3 : « *Cette assistance est également requise pour introduire une action en justice ou y défendre* ».
[734] « *L'insanité d'esprit et la démence constituent en réalité des cas d'incapacité naturelle soumis à la loi personnelle et non à la loi régissant les actes juridiques incriminés comme les vices du consentement* » : Civ. 1ère, 25 juin 1957, Note H. Batiffol, *Rev. crit. DIP,* 1957, p. 680 ; GAJFDIP, 5e éd., 2006, n° 29.
[735] M.-L. CICILE-DELFOSSE, *J. Cl. civ.*, entrée °Majeur protégé, art. 414-1 à 414-3, fasc. 20, n° 9 s.
[736] Cf. *supra* 163 à 169.
[737] Pour une liste des actes susceptibles d'être annulés pour insanité d'esprit, v. M.-L. CICILE-DELFOSSE, « Majeurs Protégés. Dispositions indépendantes de toute protection », *op. cit.*, n° 27 s.
[738] *Ibid.*, 29.

qu'extrapatrimoniaux. Le droit de vote est donc englobé dans ce domaine. Dans le cas des majeurs protégés, même les actes strictement personnels, et donc le vote, pourraient théoriquement être annulés pour insanité d'esprit[739].

209. Quelle insanité d'esprit ? – Une personne porteuse d'une déficience intellectuelle aura, par définition, une déficience intellectuelle. Est-il possible de demander l'annulation de son vote pour insanité d'esprit ? Une déficience intellectuelle, pour peu qu'elle soit constatée, peut fonder une demande en annulation d'un acte. Un régime de protection n'entraîne pas forcément la permanence de la diminution du discernement de la personne protégée, ainsi, l'existence d'une mesure de protection n'emportera pas forcément l'annulation de l'acte[740].
Peu importe la source du trouble mental, du moment que le trouble soit suffisamment important pour porter atteinte au discernement de la personne[741]. Il peut donc s'agir de maladies psychiques (névroses diverses[742], paranoïa[743], dépression doublée d'un délire hallucinatoire[744]), ou de l'altération des facultés mentales en raison de l'âge[745]. Toutes les altérations des capacités intellectuelles ne peuvent cependant justifier une annulation[746].

210. La preuve. – Les textes ne le précisant pas, les juges et la doctrine ont raisonné par analogie avec les actes à titre onéreux : c'est le demandeur qui devra prouver l'insanité d'esprit[747]. Il faudra transmettre une preuve du trouble mental de l'électeur au moment de l'acte[748], à l'instant exact de l'expression de son droit de vote, c'est-à-dire au moment de glisser

---

[739] E. MALLET, « Actes à consentement strictement personnel et majeur protégé », *Dr. fam.*, 2014, n° 3, ét. 4.
[740] Sur la distinction des causes de nullité pour insanité d'esprit avec les causes d'ouverture d'un régime de protection, v. not. M.-L. CICILE-DELFOSSE, « Majeurs Protégés. Dispositions indépendantes de toute protection », *op. cit.*, 58.
[741] G. RAOUL-CORMEIL et F. ROGUE, « L'insécurité juridique tenant à l'insanité ou à l'incapacité d'une partie à l'acte notarié », *op. cit.*, paragraphe 12.
[742] CA Rennes, 2 juin 2006, n° 05/02581 : JurisData n° 2006-309078 ; CA Aix-en-Provence, 29 sept. 2005, n° 03/17671 : JurisData n° 2005-298670.
[743] CA Nîmes, 31 mai 2005, n° 99/06221 : JurisData n° 2005-283719.
[744] Civ. 1ère, 20 octobre 2010, n° 09-13.635 : JurisData n° 2010-018908 ; *Bull. civ. I*, n° 209 ; *Dr. fam.* 2010, comm. 191, I. Maria ; *JCP N* 2011, 1008, C. Coutant-Lapalus ; 1196, J. Massip et 1193, J.-M. Plazy ; *D.* 2011, p. 50, note G. Raoul-Cormeil et p. 2501, obs. J.-M. Plazy ; *AJF* 2010, p. 496, obs. T. Verheyde ; *RTD civ.* 2011, p. 103, obs. J. Hauser ; *LPA* 19 janv. 2011, obs. L. Disa ; *RJPF* 2011, p. 14, note D. Martel.
[745] Cass. civ., 7 mars 1864 : *S.* 1864, 1, p. 163 ; *DP* 1864, 1, p. 68.
[746] Un affaiblissement des capacités de compréhension d'un cocontractant en raison de l'altération de ses capacités intellectuelles ne suffit pas à caractériser l'insanité d'esprit : CA Aix-en-Provence, 9 mai 2007 : JurisData n° 2007-342724.
Une légère altération des capacités intellectuelles et des erreurs majoritairement liées à la mémoire n'emportent pas forcément une incapacité de comprendre la portée des engagements pris : CA Dijon, 13 juin 2003, n° 02/00274 : JurisData n° 2003-220297.
[747] Civ. 1ère, 8 mars 2017, n° 16-11.133 et n° 16-13.128, *Defrénois*, 2017, n° 22, p. 31, obs. D. Noguéro.
[748] Cass. soc., 8 juillet 1980, *Bull. civ. V*, n° 618 ; Civ. 1ère, 2 décembre 1992, n° 91-11428, *Bull. civ. I,* n° 299.

son bulletin dans l'enveloppe[749]. On admet cependant une preuve de trouble mental juste avant et juste après l'acte, présumant que l'état ne s'est pas amélioré pendant ce court laps de temps[750]. C'est une présomption simple, qui peut donc être renversée par le défendeur. Ainsi, un comportement anormal à l'entrée et à la sortie de l'isoloir peut suffire à établir la présomption d'insanité au moment de l'acte. La preuve peut se faire par tous moyens, même une expertise non contradictoire[751], ou par présomption[752]. Pour des personnes déficientes, et sous protection, la preuve peut être facile à rapporter. Si une protection juridique n'emporte pas forcément annulation de l'acte, le lot de visites médicales et, éventuellement, de témoignages de professionnels du social et médico-social[753] peuvent constituer un faisceau d'indices assez solide. Le juge demeure libre face à toutes les preuves qui lui seront rapportées[754].

211. Possibilité théorique d'application de l'action. – Il est donc théoriquement possible de prouver l'insanité d'esprit et de demander l'annulation de l'acte de voter sur ce fondement. Cependant, dans les faits, cela est très compliqué. Outre le fait que la demande en annulation doit venir de la personne concernée, ce qui amenuise considérablement l'intérêt de l'action, ce sont les conséquences sur le scrutin qui sont les plus problématiques.

B. Une mise en œuvre impossible

212. Plan. – Si l'action en annulation pour insanité d'esprit est théoriquement possible, sa mise en œuvre est inenvisageable (**1**). La seule façon de prendre en compte une insanité d'esprit à l'occasion d'une élection est alors l'utilisation des techniques du contentieux de l'élection, utiles en cas d'irrégularités multiples (**2**).

[749] A quel moment l'électeur exprime-t-il son droit de vote ? Il opère son choix en mettant un bulletin dans l'enveloppe, mais il vote en mettant son bulletin dans l'urne. C'est donc au moment de faire son choix qu'une volonté propre doit être constatée.
[750] Civ., 4 février 1941, *DA* 1941, 113 ; CA Paris, 5 juillet 2007 : note L. Pécaut- Rivolier, *AJ fam.* 2007, p. 480 ; obs. H. Fulchiron, *Dr. et patr.* mai 2008, p. 80.
[751] Civ. 1ère, 1er juillet 2003, n° 01-08.700, *Defrénois*, 2003, n° 22, p. 1499, note J. Massip.
[752] Civ. 1ère, 16 janvier 2019, n° 17-31.528, *Defrénois*, 2019, n° 8, p. 34, obs. D. Noguéro.
[753] Le notaire est également tenu de vérifier la capacité de fait et de droit de ses clients, et ce, pour tout acte juridique : Civ. 1ère, 8 février 2017, n° 16-12.958, *Defrénois flash*, 2017, n° 22, p. 29, obs. D. Noguéro ; *Defrénois flash*, 2017, n° 9, p. 14.
[754] J.-L. HALPERIN, « La preuve judiciaire et la liberté du juge », *Communications*, 2009, n° 84, pp. 21-32 ; C. CHANAIS, F. FERRAND, L. MAYEL, S. GUINCHARD, *Procédure civile*, 35e éd., Dalloz, 2020, p. 483 s.

1. Mise en œuvre de l'action en annulation pour insanité d'esprit

213. Impossibilité pratique de la mise en œuvre de l'action. – En se basant sur la nullité pour insanité d'esprit, il faudrait annuler l'acte concerné, donc le vote. L'annulation d'un vote supposerait de violer le secret du scrutin[755] afin de savoir à quel candidat il faudrait invalider un vote. Il faudrait également être sûr que la personne dise la vérité sur son vote, et que le vote exprimé ait été valide dans la forme, afin que ne soit pas invalidé le mauvais vote. Toutes ces conditions sont impossibles à réunir, et cela conduit à l'impossibilité d'annuler un vote sur la base de l'insanité d'esprit. Par ailleurs, la nature particulière du droit de vote conduit[756], du point de vue théorique, à l'indifférence de l'insanité d'esprit. Le citoyen détient en effet le droit de vote, non pas en vertu d'une capacité civile[757], mais du seul fait d'être citoyen doté de sa capacité civique[758], et du fait de sa dignité[759], qui est elle aussi indépendante de son discernement.

214. Une période d'incertitude trop importante. – Cela ferait de plus peser une période de flou après les comptages des voix, pendant laquelle on pourrait demander l'annulation d'un vote pour insanité d'esprit[760]. L'aléa induit par la possibilité d'annuler un vote après son expression serait trop important pour que cette possibilité soit réaliste.

215. Application de l'action en cas de procuration. – Il est cependant possible d'annuler une procuration de vote pour insanité d'esprit, empêchant ainsi l'expression du vote de l'électeur concerné[761]. Il s'agirait alors de prouver l'insanité d'esprit au moment de l'établissement de la procuration, ce à quoi rien ne s'oppose. Cela ne revient cependant pas à annuler le résultat de l'expression du vote, mais seulement à ne pas permettre l'exercice du ce droit vote.

[755] Constitution de 1958, art. 3 ; C. élect., art. L. 59.
[756] Cf. *supra* 35 et *infra* 467.
[757] Cf. *supra* 117 à 120.
[758] Cf. *supra* 121 à 127.
[759] Cf. *supra* 44 à 60.
[760] C. civ., art. 414-2 et art. 2224 : le demandeur a 5 ans pour exercer l'action à partir du moment où il a (ou aurait dû avoir) connaissance de l'insanité d'esprit de l'électeur au moment du vote.
[761] Cf. Partie I, titre II, chapitre 2 sur la sincérité du scrutin, *infra* 220 à 274.

2. Les techniques du contentieux de l'élection

216. L'utilisation des techniques de contentieux de l'élection. – L'annulation d'un vote pour insanité d'esprit étant impensable, il s'agit de se tourner vers les techniques utilisées par le juge électoral pour le contentieux de l'élection[762]. Le juge de l'élection est saisi des irrégularités ayant entaché le scrutin[763]. Si la volonté viciée constitue une irrégularité signalée au juge via le procès-verbal des opérations électorales[764], alors interviendraient les règles de calcul utilisées en cas de nouveau décompte des résultats pour atteintes à la sincérité du scrutin. Il ne s'agirait donc plus d'une annulation d'un vote pour insanité d'esprit, mais d'une annulation des élections pour atteinte à la sincérité du scrutin, dont les contours seront abordés à l'occasion du chapitre suivant.

[762] Cf. *infra* 252 à 258.
[763] Les juridictions compétentes dépendent de l'élection visée : Y. GAUDEMET et B. MALIGNER, *Enc. coll. loc.*, entrée °Contentieux, n° 33 à 47. Le Conseil constitutionnel est compétent pour connaître du contentieux de l'élection du Président de la République (Constitution de 1958, art. 58), des députés et des sénateurs (Constitution de 1958, art. 59), et des opérations de référendum (Constitution de 1958, art. 60). C'est le tribunal administratif en première instance, et le Conseil d'État en appel, qui sont compétents pour connaître des recours contre les élections de l'exécutif et des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et de l'exécutif et des conseillers départementaux (C. élect., art L. 248 et L. 222). Pour les élections du conseil régional, c'est le Conseil d'État qui statue en premier et dernier ressort (C. élect., art. L. 361).
[764] Cf. *infra* 253 sur la sincérité du scrutin.

Conclusion chapitre 1

217. Impossibilité d'empêcher l'expression du vote – La reconnaissance du vote d'une personne présentant une déficience intellectuelle suppose d'étudier la validité d'un vote exprimé avec une altération des facultés mentale ou un discernement altéré. Pourra-t-on empêcher cette personne d'exprimer son vote ? Ce dernier pourra-t-il être annulé ? Une personne présentant une altération de ses facultés mentales, ou un discernement altéré, ne peut être empêchée de voter. Ni l'utilisation par le président du bureau de vote de ses pouvoirs de police, ni une vérification préalable de l'aptitude à voter du majeur concerné ne sont envisageables. Le président du bureau de vote ne peut en effet faire usage de ses pouvoirs de police que pour prévenir un trouble à l'ordre public. Il ne peut donc pas se faire juge de la capacité de discernement d'un électeur pour l'empêcher d'exprimer son vote. Par ailleurs, un système de vérification préalable du discernement constituerait inévitablement, appliqué aux seules personnes protégées, une atteinte au principe d'égalité, ou, appliqué à toute la population, une atteinte au suffrage universel.

218. Impossibilité d'annuler le vote. – Enfin, une fois exprimé, ce vote ne pourra être annulé. Si l'action en annulation pour insanité d'esprit est théoriquement applicable au droit de vote, sa mise en œuvre est impossible. La seule façon de tenir compte d'un vote exprimé avec un discernement altéré serait via le contentieux de l'élection, mais avec des conditions très restrictives.

219. Cohérence avec la suppression de l'article L. 5 du Code électoral. – Cela est en totale adéquation avec la suppression de l'article L. 5 du Code électoral[765] par la loi du 23 mars 2019[766]. En effet, quel est le but de supprimer l'incapacité électorale des majeurs sous tutelle pour ensuite permettre la suppression de ce même droit par des moyens détournés ?

[765] Pour rappel, cet article disposait que « *Lorsqu'il ouvre ou renouvelle une mesure de tutelle, le juge statue sur le maintien ou la suppression du droit de vote de la personne protégée* ».
[766] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

CHAPITRE 2 : LA SINCÉRITÉ DU SCRUTIN

220. L'avis du Conseil d'État. – Il existe un doute quant au contenu de la notion de sincérité du scrutin, et ce doute peut laisser penser que le vote par une personne dont le discernement est altéré est risqué pour la sincérité du scrutin. Questionné par le législateur à propos de l'éventuelle abrogation de l'article L. 5 du Code électoral[767], le Conseil d'État s'y était opposé, considérant que « *les principes d'égalité et de sincérité du scrutin font obstacle à ce que les personnes hors d'état d'exprimer leur volonté participent au suffrage directement ou par procuration* »[768]. Le législateur a décidé de passer outre cet avis, et a abrogé cet article L. 5 par la loi du 23 mars 2019[769]. Les nouvelles dispositions relatives au vote des personnes déficientes intellectuelles portent-elles atteinte au principe de sincérité du scrutin ou bien le législateur a-t-il, comme lui enjoignait le Conseil d'État, fixé les règles électorales nécessaires pour « *ne pas priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui découlent de ces principes* »[770] ?

221. Définition de la sincérité du scrutin. – L'expression de « sincérité du scrutin » est très régulièrement employée par la jurisprudence[771]. Elle ne fait cependant pas l'objet d'une définition légale. Elle recouvre en fait plusieurs significations. Il faut distinguer le principe de sincérité du scrutin, et l'utilisation de ce principe par le juge électoral.

222. La sincérité est le *« caractère authentique d'un acte administratif, d'un document, d'un témoignage* »[772], ou encore l' « *authenticité, absence de trucage, de contrefaçon* »[773]. Le scrutin se réfère à l' « *ensemble des actes constituant l'opération électorale proprement dite : il comprend le dépôt par les électeurs de leur vote, le dépouillement, la proclamation des élus* »[774].

---

[767] « *Lorsqu'il ouvre ou renouvelle une mesure de tutelle, le juge statue sur le maintien ou la suppression du droit de vote de la personne protégée.* », article abrogé par l'article 11 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019.
[768] CE, 21 juin 2018, avis n° 394918 portant sur la constitutionnalité d'une abrogation des dispositions limitant le droit de vote des majeurs en tutelle, § 8.
[769] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.
[770] « *Il incombe au législateur, dans l'exercice de sa compétence pour fixer les règles électorales, de ne pas priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui découlent de ces principes* », CE, 21 juin 2018, avis n° 394918 portant sur la constitutionnalité d'une abrogation des dispositions limitant le droit de vote des majeurs en tutelle, § 8.
Sur la compétence du législateur en la matière : Cons. const., 18 juillet 2013, n° 2013-673 DC, cons. 16.
[771] V. par ex. récemment : CE, 9 juillet 2021, n° 449223 ; CE, 16 juillet 2021, n° 445802 ; CE, 27 juillet 2022, n° 454133 ; CE, 1 août 2022, n° 463365.
[772] CNRTL, Dictionnaire en ligne, entrée °Sincérité.
[773] LAROUSSE, Dictionnaire en ligne, entrée °Sincérité.
[774] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2014, entrée °Scrutin.

223. La sincérité du scrutin peut se percevoir comme « *le révélateur de la volonté réelle de l'électeur* »[775]. « *Seuls sont valides les règles, les procédures et les comportements qui contribuent à refléter de manière fidèle les opinions du corps des citoyens et à les traduire de façon correcte en voix et en sièges. Sont, au contraire irréguliers et méritent d'être dénoncés ceux qui en faussent l'expression* »[776]. Les lois électorales doivent protéger le principe de sincérité du scrutin[777]. L'article L. 113, *alinea* 1[er], du Code électoral prévoit une sanction pénale pour toute tentative d'atteinte à ce principe[778].

224. Égalité, liberté, et secret du suffrage. – L'étude de la jurisprudence électorale réalisée par le Professeur Richard Ghevontian révèle que la sincérité du scrutin emporte de respecter 3 principes : l'égalité, la liberté, et le secret du vote. Ils sont d'ailleurs consacrés par la Constitution de 1958 en son article 3, *alinea* 3 : « *Le suffrage [...] est toujours universel, égal et secret* »[779]. S'il n'y est pas directement fait référence à la liberté du suffrage, la doctrine considère que cela est implicitement défendu par le principe démocratique de l'article 1[er] du même texte[780].

225. La liberté de l'électeur est essentielle. Il doit être à l'abri de toute pression de l'État[781] et de tiers[782]. L'égalité du suffrage est également importante[783]. Outre l'égalité des conditions de la compétition et l'égalité de la représentation (ainsi que le grand enjeu du découpage électoral), le juge électoral doit s'assurer de l'égalité de décompte[784]. Une personne dispose d'une voix, et d'une seule. Le vote plural, ou encore l'inscription sur plusieurs listes électorales

---

[775] R. GHEVONTIAN, « La notion de sincérité du scrutin », *op. cit.* **Note importante** : En l'absence de définition légale et d'autres études sur la notion de sincérité du scrutin, la conception de la notion de sincérité du scrutin du Pr. Ghevontian, par ailleurs souvent utilisée et référencée dans les travaux sur le sujet, sera utilisée pour cette étude.
[776] F. DELPEREE, « Le contentieux électoral en Europe », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, janvier 2003, n° 13.
[777] CE, 21 juin 2018, avis n° 394918 portant sur la constitutionnalité d'une abrogation des dispositions limitant le droit de vote des majeurs en tutelle.
[778] « *[...] quiconque, soit dans une commission administrative ou municipale, soit dans un bureau de vote ou dans les bureaux des mairies, des préfectures ou sous-préfectures, avant, pendant ou après un scrutin, aura, par inobservation volontaire de la loi ou des arrêtés préfectoraux, ou par tous autres actes frauduleux, violé ou tenté de violer le secret du vote, porté atteinte ou tenté de porter atteinte à sa sincérité, empêché ou tenté d'empêcher les opérations du scrutin, ou qui en aura changé ou tenté de changer le résultat, sera puni d'une amende de 15 000 euros et d'un emprisonnement d'un an ou de l'une de ces deux peines seulement*. »
[779] Le Conseil constitutionnel a rattaché le principe de sincérité du scrutin à l'article 3 de la Constitution avec le considérant 16 de sa décision Cons. const., 20 décembre 2018, n° 2018-773 DC.
[780] R. GHEVONTIAN, « La notion de sincérité du scrutin », *op. cit.*
[781] *Ibid.*
[782] Y. GAUDEMET et B. MALIGNER, *Enc. coll. loc.*, *op. cit.*, n[os] 29-56.
[783] X. DUPRE DE BOULOIS, *Droit des libertés fondamentales*, *op. cit.*, n[o] 739.
[784] R. GHEVONTIAN, « La notion de sincérité du scrutin », *op. cit.*

sont prohibés[785]. Le secret du vote est quant à lui le garant de la liberté du suffrage[786]. C'est un droit et une obligation de l'électeur. L'isoloir ainsi que la pluralité des bulletins de vote participent de ce secret[787].

226. Précisions sur le juge électoral. – Le juge électoral est le Conseil constitutionnel[788] dans le cas des élections parlementaires, des référendums, et de l'élection présidentielle[789]. Le juge administratif aura quant à lui compétence pour les élections locales (régionales, départementales et municipales)[790], pour l'élection des exécutifs départementaux et municipaux, et pour les élections purement administratives (conseil des chambres de commerce, conseil d'établissement, etc.)[791]. Des subtilités existent selon le type de requêtes portées à la connaissance du juge[792]. Il est à noter que le contentieux de l'établissement des listes électorales relève de la compétence du juge judiciaire. Ainsi, pour une meilleure compréhension du propos, le terme générique de « juge électoral » sera employé dans l'étude. Si besoin, le juge électoral dont il est question sera précisé.

227. Quelles conséquences pour un vote émis avec un discernement altéré sur la sincérité du scrutin ? – Le vote des personnes en situation de déficience intellectuelle emporte-t-il un réel danger pour les opérations de scrutin[793] ? On ne peut nier que « *la sincérité du vote d'un majeur protégé demeure une problématique essentielle* » [794]. Les personnes déficientes intellectuelles peuvent être particulièrement vulnérables lors de certains moments des opérations électorales, et on ne peut pas annuler le vote de la personne en cas de volonté viciée[795]. Quelles sont les conséquences sur la sincérité du scrutin ?

---

[785] C. élect., art. L. 10.
R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, nº 703.
[786] R. GHEVONTIAN, « La notion de sincérité du scrutin », *op. cit.*
[787] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, nos 969 et 982.
[788] Pour des détails sur le Conseil constitutionnel, juge électoral : J.-P. CAMBY, *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, 7e éd., Paris, Dalloz, 2017 ; B. MALIGNER, « Le Conseil constitutionnel, juge des opérations et des finances électorales », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, octobre 2013, n° 41.
[789] V. chapitre « le droit du contentieux des élections politiques nationales » : B. MALIGNER, *Droit électoral*, *op. cit.*, pp. 668-770.
[790] Pour les élections départementales et municipales, il s'agira du tribunal administratif territorialement compétent. Pour les élections régionales, territoriales et équivalentes : il s'agira du Conseil d'État.
[791] B. MALIGNER, *Droit électoral*, *op. cit.*, pp. 771-791.
[792] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, nº 1189 s.
[793] « *Il s'agit tout de même de laisser voter des personnes atteintes de graves altérations de leurs facultés mentales. Le risque de fraude électorale est évident* » : A. BATTEUR et L. MAUGER-VIELPEAU, *Droit des personnes, des familles et des majeurs protégés*, *op. cit.*, nº 1139.
[794] C. GAMALEU KAMENI, « Brèves réflexions sur le droit de vote des majeurs protégés au regard de la loi du 23 mars 2019 », *op. cit.*
[795] Cf. *supra* 202 à 216.

228. Plan. – Le vote des personnes déficientes intellectuelles doit être confronté à la notion de sincérité du scrutin, afin d'identifier les situations potentiellement problématiques (**section 1**). Cela permettra alors d'étudier l'utilisation par le juge de ces irrégularités pour décider de réformer ou d'annuler les résultats d'un scrutin pour atteinte à la sincérité du scrutin (**section 2**). Si quelques situations problématiques existent, elles n'emporteront que des conséquences minimes sur le vote et son résultat. Les seules réelles menaces sur la sincérité du scrutin sont extérieures à l'électeur (pressions, menaces, etc.), et une absence de discernement ne peut figurer au rang des causes d'atteinte à la sincérité du scrutin.

Section 1 : Insuffisance de la volonté défaillante seule

229. Plan. – Les atteintes potentielles à la sincérité du scrutin sont innombrables. L'étude se consacrera ici à celles qui sont en lien avec une déficience intellectuelle. Dans ce cadre, toutes les potentielles atteintes à la sincérité du scrutin sont liées à la volonté de la personne déficiente intellectuelle, qu'elle soit défaillante, manipulée ou forcée (**paragraphe 1**). Il conviendra ensuite d'identifier les moments de la vie électorale qui sont particulièrement propices à ces irrégularités (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Une volonté défaillante, manipulée ou forcée

230. Le risque d'influence. – « *L'inscription sur les listes électorales de personnes dont la capacité à former un jugement est objectivement déficiente fait en effet craindre qu'elles soient l'objet de pressions, voire de fraudes pour qu'on vote à leur place, en particulier par procuration* »[796]. La liberté de la volonté de l'électeur porteur d'une déficience intellectuelle implique que ce dernier n'ait pas subi d'influence telle qu'elle sera considérée comme une pression. Cela garantit aussi l'égalité entre les électeurs (une personne, une voix). Or, l'influence est un risque très souvent évoqué lorsque le sujet du vote des personnes déficientes intellectuelles est abordé[797]. À l'occasion des débats parlementaires entourant le projet de loi

[796] J.-F. DE MONTGOLFIER, « Une question « civile et politique » », *op. cit.*
[797] V. not. A. BENJAMIN, « Droit de vote », *op. cit.* ; « Le droit de vote des personnes handicapées moins restreint », *La Croix*, 12 juillet 2018, disponible sur https://www.la-croix.com/France/Le-droit-vote-personnes-handicapees-

de programmation 2019-2022 et de réforme pour la justice, un sénateur a pu qualifier les majeurs sous tutelles de « personnes qui ne peuvent exprimer une volonté ou qui peuvent être influençables »[798]. Des juges des tutelles ont également émis des craintes sur ce point, redoutant l'influence des proches et la porte ouverte à un « double vote » en cas d'ouverture du vote à tout majeur sous tutelle[799]. C'est dans la même logique de peur de l'influence néfaste de l'entourage que l'établissement des procurations est strictement encadré[800].

231. Définition de l'influence. – L'influence est l' « *ascendant de quelqu'un sur quelqu'un d'autre* »[801], l'« *action (généralement graduelle et imperceptible) qui s'exerce sur les dispositions psychiques, sur la volonté de telle personne* »[802]. Quelqu'un d'influençable est quelqu'un « *qui se laisse influencer dans ses dispositions psychiques, ses opinions morales, intellectuelles, ses modes d'expression* »[803]. L'influençabilité est donc la *« qualité d'une personne influençable* »[804]. Les proches peuvent avoir une influence conséquente sur la personne avec une déficience intellectuelle[805], et on pourra alors redouter un choix « *endoctriné* » et un suffrage « *dévoyé* »[806]. Mais il est très difficile de placer un seuil entre l'influençabilité normale, que toute personne expérimente, et la trop grande influençabilité, menant à l'abus de la part des tiers. En effet, il est impossible de vérifier si les suffrages exprimés se fondent sur un raisonnement libre. Nul besoin d'être déficient intellectuel pour se voir influencé par son entourage ou les sondages[807].

---

moins-restreint-2018-07-12-1200954499 (Consulté le 9 décembre 2020) ; A. BENJAMIN, « Les handicapés mentaux commencent à user de leur droit de vote », *op. cit.*

[798] Débats en séance publique, première lecture devant le Sénat les 9, 10, 11, 16, 17 et 23 octobre 2018.

[799] C. PRIEUR-LETERMEC, Intervention aux Assises nationale de la protection des majeurs, 7 et 8 novembre 2017.

[800] I. MARIA, « Protection juridique des majeurs : une nouvelle réforme dans l'attente d'une autre ? », *Dr. fam.*, 2019, n° 4, Dossier 15, 20.

[801] LAROUSSE, Dictionnaire en ligne, entrée °Influence.

[802] CNRTL, Dictionnaire en ligne, entrée °Influence.

[803] CNRTL, Dictionnaire en ligne, entrée °Influençable.

[804] CNRTL, Dictionnaire en ligne, entrée °Influençabilité.

[805] D.S. WILLIS, I. MCGLADE et C. MENABNEY, « Voting and the Scottish referendum: perspectives of people with intellectual disabilities and their family and paid cairers », *Disability and society*, vol. 31, n° 7, pp. 914-928 ; CNCDH, *Avis sur le droit de vote des personnes handicapées. Citoyenneté et handicap : "Le droit de vote est un droit, pas un privilège"*, *op. cit.* p. 15.

[806] C. GAMALEU KAMENI, « Brèves réflexions sur le droit de vote des majeurs protégés au regard de la loi du 23 mars 2019 », *op. cit.*

[807] Des électeurs britanniques, au moment du référendum à propos du Brexit, ont eu le sentiment d'avoir été manipulés par la campagne du « *Leave* ». « *I personally voted leave believing these lies, and I regret it more than anything, I feel genuinely robbed of my vote* », « Brexit research suggests 1.2 million Leave voters regret their choice in reversal that could change result », *The Independent*, 1 juillet 2016, disponible sur https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-news-second-eu-referendum-leave-voters-regret-bregret-choice-millions-a7113336.html (Consulté le 30 avril 2021). « Brexit voter says her vote was made on "false premise" and was the wrong decision », *The Independent*, 27 juin 2016, disponible sur https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/brexit-bregret-bregrexit-vote-leave-latest-eu-referendum-petition-a7105151.html (Consulté le 30 avril 2021).

232. Plan. – L'influence, ou l'influençabilité ne sont donc pas directement contraires à la sincérité du scrutin. Le législateur ne les réprime pas. L'absence de volonté éclairée peut être pensée comme portant atteinte au principe de sincérité du scrutin, à son concept théorique, mais certaines caractéristiques l'écartent des irrégularités pouvant servir de base à l'annulation d'un scrutin pour atteinte à la sincérité du scrutin (**A**). C'est la conjonction entre cette particulière vulnérabilité, et l'utilisation de certaines méthodes qui mènera à des situations attentatoires à la sincérité du scrutin. Ainsi, deux situations sont problématiques : les contraintes physiques ou morales (**B**), et la campagne, ou propagande électorale (**C**). Pour les besoins de la démonstration, ces deux cas de figure seront étudiés tour à tour, mais il est tout à fait possible qu'existe une combinaison des deux.

A. Une volonté affaiblie

233. Rappels sur le consentement et la volonté éclairée. – Rappelons qu'en droit électoral, aucun mécanisme n'existe aujourd'hui pour s'assurer de la liberté de la volonté à la source de l'exercice du droit de vote des personnes déficientes intellectuelles en particulier, protégées ou non[808]. Pour le vote, on ne recherche pas de consentement à proprement parler[809]. De même, l'absence de volonté éclairée au moment de l'exercice du droit de vote ne conduit pas à une remise en cause de la validité du vote exprimé via l'action en annulation pour insanité d'esprit[810].

234. L'absence de volonté éclairée contraire au principe de sincérité du scrutin. – Un vote exprimé dans ces conditions ne peut être remis en cause, mais porte-t-il atteinte au principe de sincérité du scrutin ? Si la sincérité du scrutin est « *le révélateur de la volonté réelle de l'électeur* »[811], alors le fait de voter en l'absence d'une volonté éclairée devrait porter atteinte au principe de sincérité du scrutin. Le Conseil d'État est allé dans ce sens dans son avis de 2018,

Non convaincu par l'argument selon lequel l'influence existe pour tous les électeurs, arguant qu'il faut distinguer la capacité naturelle de l'influençabilité : D. NOGUERO, « Election, droit de vote, droits fondamentaux et majeurs protégés », *op. cit.*, p. 99.
[808] Cf. *supra* 163 à 169.
[809] *Ibid*.
[810] Cf. *supra* 202 à 216 sur l'impossibilité d'annuler le vote émis en l'absence d'une volonté éclairée.
[811] R. GHEVONTIAN, « La notion de sincérité du scrutin », *op. cit.*

expliquant que « *la capacité de choisir est inhérente à l'exercice du droit de vote* »[812]. Si l'absence de volonté éclairée est, en théorie, une atteinte au principe de sincérité du scrutin, le fait de savoir si elle peut figurer au rang des irrégularités pouvant conduire à une annulation ou réformation des résultats du scrutin n'est pas clair. Aucun exemple n'a en effet été trouvé à ce jour. Peut-elle être signalée au juge et servir de base pour une annulation ou réformation des résultats pour atteinte à la sincérité du scrutin ?

235. L'absence d'une volonté éclairée ne peut servir de base pour une annulation ou réformation des résultats pour atteinte à la sincérité du scrutin. – L'absence d'une volonté éclairée fait partie des faits difficiles à identifier[813]. Avant la loi de 2019, le juge des tutelles[814] était chargé de décider si une personne sous tutelle conservait ou non son droit de vote[815]. Il est vrai que la tutelle ne concerne pas toutes les personnes déficientes intellectuelles, mais ce filtre du juge semblait décharger d'autres personnes ou institutions de la question de savoir si l'absence d'une volonté éclairée pouvait conduire à la remise en question des résultats d'une opération de scrutin. Avec la suppression de l'article L. 5 du Code électoral, le juge ne peut retirer le droit de vote à des personnes protégées. Du fait du manque de compétence des membres du bureau de vote dans le domaine de la déficience intellectuelle, et du fait de la difficulté extrême à identifier chez un électeur l'absence ou la présence d'une volonté éclairée, l'absence de volonté éclairée en elle-même ne doit pas faire partie des irrégularités pouvant servir de base à la remise en question de résultats d'un scrutin.

236. Procédés et manœuvres à l'origine d'une volonté viciée. – Ce n'est pas tant l'absence d'une volonté éclairée qui peut servir de base à l'annulation d'un scrutin, mais plutôt les procédés et manœuvres à l'origine d'une volonté viciée[816], le cas échéant. Ces faits sont plus

---

[812] CE, 21 juin 2018, avis n° 394918 portant sur la constitutionnalité d'une abrogation des dispositions limitant le droit de vote des majeurs en tutelle, *op. cit.*, § 8.
[813] Cf. *supra* 163 à 169.
[814] A noter : Changement de dénomination du juge (création du juge des contentieux de la protection, qui, contrairement à l'intuition, intervient surtout en matière gracieuse, et rarement en matière contentieuse), et changement dans les prérogatives (grand recul de la place du juge) A. TANI, « Voici venu le juge des contentieux de la protection ! », *op. cit.* ; N. PETERKA, « La déjudiciarisation du droit des personnes protégées par la loi du 23 mars 2019. Progrès ou recul de la protection ? Doctr. 437 », *op. cit.*
Pour une actualisation des règles depuis la création de ce nouveau juge, v. O. MOLLIN, *Les tutelles. La protection juridique des majeurs*, *op. cit.*, spéc. p 63 s.
[815] Cf. *supra* 22 et 101 à 104.
[816] Le juge opère là un contrôle de la moralité de l'élection. « *Le contrôle de la moralité correspond au souci du juge de vérifier que des faits ou des actions, qui ne sont ni nécessairement interdits, ni expressément autorisés, ni forcément constitutifs d'infractions à la législation électorale pénalement sanctionnées, n'ont pas* ***vicié la libre volonté des électeurs****, rompu l'égalité entre les candidats ou porté atteinte à la loyauté de la compétition électorale* » : B. MALIGNER, *Rép. cont. admin.*, entrée °Liberté de l'électeur, n° 220.

faciles à prouver, et à porter à la connaissance du juge électoral. Cela n'englobera cependant pas les électeurs allant voter sans volonté éclairée, en l'absence de manipulation ou contrainte. Ce raisonnement a cependant l'avantage du pragmatisme dans la détection de l'irrégularité. Il serait de plus cohérent avec la suppression de l'article L. 5 du Code électoral.

Depuis la suppression de l'article L. 5 du Code électoral, il n'y a pas encore eu de contentieux mettant en cause l'absence d'une volonté éclairée chez l'électeur. Peut-être cela sera-t-il le cas à l'avenir. La décision du juge apportera alors des éclairages sur sa position.

B. Une volonté manipulée ou forcée

237. Risque de pressions. – Le risque de pressions ou de manœuvres sur des personnes vulnérables est réel. La jurisprudence illustre ainsi l'attention précipitée portée par les candidats aux personnes accueillies dans les maisons de retraite ou autre établissement de ce type : « *Aussi loin qu'on remonte dans la jurisprudence du Conseil d'État français en matière électorale, celle-ci illustre l'intérêt parfois excessif qu'à l'approche des élections, des candidats ont montré à l'égard des maisons de retraite, des hospices et des autres lieux de bienfaisance. Le juge électoral s'est d'ailleurs toujours montré vigilant sur le risque de pressions ou manœuvres dont cette sollicitude peut être le prétexte, qu'il s'agisse d'organiser des événements dans ces établissements, de faire des cadeaux « aux anciens » ou de mettre en place un système de transport vers les bureaux de vote* » [817].

238. Plan. – La volonté affaiblie seule ne porte pas atteinte à la sincérité du scrutin. Ce sera néanmoins le cas de la manipulation de cette volonté par les campagnes électorales (**1**) ou par des violences physiques ou morales (**2**). Cette situation n'est pas propre aux personnes déficientes intellectuelles : il n'est pas nécessaire d'être dans cette situation pour risque d'être manipulé ou agressé. La déficience intellectuelle amplifie cependant ce risque[818].

[817] J.-F. DE MONTGOLFIER, « Une question « civile et politique » », *op. cit.*
[818] La vulnérabilité, l'influençabilité potentielle, constituent un terreau particulièrement fertile pour les abus : D.S. WILLIS, I. MCGLADE et C. MENABNEY, « Voting and the Scottish referendum: perspectives of people with intellectual disabilities and their family and paid cairers », *Disability and society*, vol. 31, n° 7, pp. 914-928 ; CNCDH, *Avis sur le droit de vote des personnes handicapées. Citoyenneté et handicap : "Le droit de vote est un droit, pas un privilège"*, *op. cit.* p. 15.

1. Les campagnes électorales

239. Le jeu d'influence des campagnes électorales. – Une volonté un peu affaiblie peut être plus réceptive à des techniques de campagnes plus ou moins agressives. Or, c'est sur un jeu d'influence que reposent la démocratie et le système électoral français[819]. « *Le partage peut-être parfois difficile à faire entre la légitime persuasion menée par les candidats, selon des procédés multiples et toujours renouvelés, et la contrainte morale condamnable parce qu'elle affecte la liberté de choix de l'électeur* » [820]. À partir de quel moment les pratiques employées par les candidats seront-elles considérées comme altérant la sincérité du scrutin ?

240. Définition : campagne et propagande électorales. – Le Code électoral fait tour à tour référence à la propagande électorale, et à la campagne électorale. Bien que très proches, les deux expressions recouvrent des réalités légèrement différentes[821]. La propagande électorale « *se réfère implicitement à la diffusion d'un programme d'actions proposé aux électeurs ou à une doctrine politique revendiquée à l'intention de ces mêmes électeurs* », tandis que la campagne électorale se réfère à « *l'ensemble des moyens dont disposent les candidats pour faire connaître leurs idées et leurs propositions* »[822].

241. Les limites de l'encadrement par le législateur. – Le législateur a organisé les campagnes électorales et les moyens de propagande, dans le but de permettre un égal exercice par les candidats de l'information électorale[823]. Néanmoins, si une partie des instruments de propagande est réglementée par le Code électoral (affichage, circulaires, bulletins de vote)[824], un nouveau pan s'est développé hors du Code[825]. Aucune limite n'existe, si ce n'est ce que

---

[819] « *Si l'on s'en tient à son acception générale, reprocher « l'influençabilité » revient à reprocher à la démocratie sa nature même. La politique est un exercice d'influence : une campagne électorale se fonde sur l'espoir que les électeurs peuvent se laisser convaincre. En effet, la stratégie de communication déployée par les candidats dans le cadre d'une campagne électorale investit largement le champ des émotions et des réactions psychologiques*. », CNCDH, *Avis sur le droit de vote des personnes handicapées. Citoyenneté et handicap*, *op. cit.*, p. 15.

[820] Y. GAUDEMET et B. MALIGNER, *Enc. coll. loc.*, *op. cit.*, nº 34.

[821] S. COTTIN et G. PRUNIER, *Campagne électorale et élections locales*, Dalloz, 2019, pp. 48-49.

[822] A propos des élections locales : G. PRUNIER et S. COTTIN, *Enc. coll. loc.*, nº 3, entrée °Elections locales, n° 3.

[823] La campagne électorale peut ainsi être qualifiée de compétition, dont on doit s'assurer que les participants sont sur un pied d'égalité : la campagne électorale est l' « *ensemble des actions mises en œuvre pour informer, propager des conceptions politiques, persuader des électeurs, et de tous les efforts menés par des acteurs individuels ou collectifs en compétition pour désigner le titulaire d'une fonction élective, décider ou consulter par référendum. En somme, faire campagne, c'est mobiliser pour rallier des suffrages, sous la contrainte d'un encadrement juridique de la compétition* » : J. GERSTLE, « Campagne électorale », in P. PERRINEAU, D. REYNIE (dir.), *Dictionnaire du vote*, PUF, 2001, p. 133.

[824] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, nºs 1034, 1055 s, et 1064 s.
C. élect., art. L. 47 à L. 52-3 et R. 26 à R. 39.

[825] *Ibid.*, nº 1073 s. et 1086 s.

sanctionne déjà le Code électoral[826], et ce qui va conduire le juge électoral à remettre en cause le résultat des opérations électorales.

242. Sanction des actions visant à manipuler la volonté de l'électeur[827]. – Aux termes de l'article L. 106 du Code électoral, « *quiconque, par des dons ou libéralités en argent ou en nature […], faits en vue d'influencer le vote d'un ou de plusieurs électeurs aura obtenu ou tenté d'obtenir leur suffrage, soit directement, soit par l'entremise d'un tiers […] sera puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 euros* »[828]. A ainsi été annulée une élection cantonale du fait de la distribution de lots importants[829]. Ont aussi été annulées des élections municipales du fait de l'utilisation portant à confusion de la page Facebook et du site internet de la mairie par le maire sortant[830].

243. Point d'attention à avoir pour l'avenir. – En 2021, en période de crise sanitaire, il a ainsi pu être difficile de faire la part des choses entre la communication institutionnelle et la campagne électorale[831]. Ce partage entre communication institutionnelle et campagne électorale sera d'autant plus difficile si les candidats, se saisissant de l'ouverture du droit de vote à toutes les personnes protégées, jouent sur cette influençabilité exacerbée, en faisant des campagnes électorales simplistes. Avec cette ouverture, et la généralisation du facile à lire et à comprendre (FALC)[832] pour les instruments de campagne, on peut redouter de voir fleurir des campagnes électorales dangereusement à la limite entre des informations facilement compréhensibles et une grossière propagande. De nouveaux défis s'offriront alors au juge, qui devra tracer la limite entre ces pratiques.

---

[826] *Ibid.*, n[os] 1034 et 1037 s.
[827] Y. GAUDEMET, *Enc. coll. loc.*, entrée °Liberté de l'électeur, n° 70.
[828] Dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers départementaux, des conseillers métropolitains de Lyon, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires.
[829] Annulation d'une élection cantonale du fait de la distribution de lots importants : CE, 25 octobre 1993, Salvan, n° 139441 , Lebon T. 792.
[830] J.-M. PASTOR, « Utiliser Facebook peut constituer une manoeuvre électorale – CE, 6 mai 2015 », *AJDA*, 2015, p. 957.
[831] A. GELBLAT, « La difficulté à distinguer la communication institutionnelle de la propagande électorale en période de crise sanitaire », *AJDA*, 2021, p. 920.
[832] Cf. *infra* 331, 333 et 334.

2. Contrainte physique ou morale

244. Atteinte à la liberté du vote. – La liberté du vote suppose qu'un électeur ne soit pas forcé de voter ou de s'abstenir, ou encore ne soit pas menacé ou contraint de voter. Les violences ou intimidations sont de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin[833]. L'article L. 107 du Code électoral dispose que « *Ceux qui, soit par voies de fait, violences ou menaces contre un électeur, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune, l'auront déterminé ou auront tenté de le déterminer à s'abstenir de voter, ou auront influencé ou tenté d'influencer son vote, seront punis d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 15 000 euros* »[834]. Les pressions, ou influences irrégulières, sont constitutives d'irrégularités[835]. Il faut s'assurer que le votant n'ait pas été menacé pour, d'une part, aller voter et, d'autre part, voter dans un sens particulier. Or, différents facteurs conduisent une personne déficiente intellectuelle à être potentiellement et particulièrement réceptive[836] à des tentatives de contraintes ou de pressions. Des difficultés de compréhension et une instruction parfois limitée entraînent une dépendance vis-à-vis de l'entourage (familles, proches, ou encore professionnels)[837], qui va endosser un rôle de décrypteur du monde environnant. La recette est idéale pour qui souhaite profiter de la vulnérabilité de l'électeur déficient intellectuel. Ces méthodes peuvent également se retrouver au rang des techniques répréhensibles de campagnes électorales. Le risque principal est une influence extrême sur une personne en vue de la manipuler et de lui dicter son vote, ce qui

[833] Annulation d'une élection qui s'est déroulée dans un climat de violence et d'intimidation réciproque se prolongeant lors de chacun des tours de scrutin : CE, 22 février 2002, *Elections municipales de Sainte-Anne (Martinique)*, n° 236226, Lebon 2002.
Déroulement du scrutin gravement perturbé par des scènes de violence. Quel qu'ait été l'écart de voix entre les candidats, annulation des opérations électorales : CE, 12 novembre 1969, *Elections municipales de Saint-André (La Réunion)*, n° 75110 75111, Lebon 1969.
[834] Dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers départementaux, des conseillers métropolitains de Lyon, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires.
[835] « *Considérant qu'il résulte de l'instruction que si Mme Chérioux [...] a accompagné plusieurs électrices souffrant de divers handicaps de leur domicile jusqu'au bureau de vote, celles-ci ont procédé librement au choix des bulletins de vote, se sont rendues seules dans l'isoloir et ont effectué seules les opérations de dépôt de leur bulletin dans l'urne et d'émargement, sans que soit exercée de pression à leur égard ; que, leur vote ne peut par suite être regardé comme ayant été exprimé dans des conditions irrégulières* », CE 24 juillet 2009, n° 322424.
[836] La vulnérabilité, l'influençabilité potentielle, constituent un terreau particulièrement fertile pour les abus : D.S. WILLIS, I. MCGLADE et C. MENABNEY, « Voting and the Scottish referendum: perspectives of people with intellectual disabilities and their family and paid cairers », *Disability and society*, vol. 31, n° 7, pp. 914-928 ; CNCDH, *Avis sur le droit de vote des personnes handicapées. Citoyenneté et handicap : "Le droit de vote est un droit, pas un privilège"*, *op. cit.* p. 15.
[837] D.S. WILLIS, I. MCGLADE et C. MENABNEY, « Voting and the Scottish referendum: perspectives of people with intellectual disabilities and their family and paid cairers », *Disability and society*, vol. 31, n° 7, pp. 914-928.

porterait atteinte au principe de l'égalité entre les électeurs. La liberté du vote s'en trouverait également atteinte.

Paragraphe 2 : Moments particulièrement propices aux irrégularités

245. Maintenant que les contours des pressions et des menaces qui pourraient venir entacher la sincérité du scrutin ont été définis, il s'agira de répertorier les situations qui peuvent être un terreau fertile pour ce type d'abus. Des moments précis des opérations de scrutin sont particulièrement dangereux pour l'expression de la volonté de l'électeur déficient intellectuel[838].

246. L'accompagnement dans l'isoloir. – Le fait pour un tiers accompagnateur de se rendre avec le votant dans l'isoloir est un indice quant à la pression qui a pu exister sur le vote. Ainsi, en 1977, le juge électoral avait annulé des élections municipales pour atteinte à la liberté et à la sincérité du scrutin au motif que 20 électeurs non-voyants avaient été accompagnés dans l'isoloir par le directeur de leur établissement[839]. Le tribunal administratif a considéré que les conditions dans lesquelles ces électeurs ont exprimé leur vote étaient de nature à altérer la sincérité du scrutin. L'écart de voix entre les candidats étant faible, les élections ont été annulées[840].

247. L'accompagnement au bureau de vote. – À l'inverse, l'accompagnement de plusieurs électeurs handicapés par une candidate de leur domicile jusqu'au bureau de vote n'a pas conduit à l'annulation des élections. Dans ce cas, les électeurs étaient entrés seuls dans l'isoloir, avaient

---

[838] La vulnérabilité, l'influençabilité potentielle, constituent un terreau particulièrement fertile pour les abus : D.S. WILLIS, I. MCGLADE et C. MENABNEY, « Voting and the Scottish referendum: perspectives of people with intellectual disabilities and their family and paid cairers », *Disability and society*, vol. 31, n° 7, pp. 914-928 ; CNCDH, *Avis sur le droit de vote des personnes handicapées. Citoyenneté et handicap : "Le droit de vote est un droit, pas un privilège"*, *op. cit.* p. 15.

[839] Notons par ailleurs que le directeur était également candidat à l'élection.
TA Amiens 21 juin 1977, *El. mun. de Quincampoix,* Lebon 836. Résumé, disponible sur Legifrance.fr : « *Vingt électeurs, aveugles ou mal voyants du centre d'aide au travail de Q. ont été accompagnés dans l'isoloir par une personne qui, dans de nombreux cas, était le directeur de cet établissement, lui-même candidat. Les conditions dans lesquelles ces vingt électeurs ont exprimé leurs suffrages ont été de nature à altérer la liberté et la sincérité du scrutin. Compte tenu du faible écart de voix entre les candidats, annulation des élections.* »

[840] De façon classique, la circonstance de l'écart de voix fait partie des éléments déterminants pour l'annulation d'une élection par le juge électoral : cf. *infra* 262 et 263 sur la façon de procéder du juge électoral.

effectué seuls le dépôt du bulletin dans l'urne et l'émargement. Le juge avait ainsi considéré qu'ils n'avaient pas subi de pression, et le scrutin n'avait pas été annulé[841].

248. Problématique probable avec l'assistance au vote de l'article L. 64 du Code électoral. – Les nouvelles dispositions relatives à l'accompagnement au vote[842] permettant d'entrer dans l'isoloir avec l'électeur dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe, cela est source d'une potentielle atteinte à la sincérité du scrutin[843]. En cas d'écart de voix faible, plusieurs accompagnements au vote régis par l'article L. 64 du Code électoral[844], s'ils sont proposés par la même personne, pourraient poser problème pour la sincérité du scrutin[845].

249. L'émargement[846]. – Une personne déficiente intellectuelle peut avoir des difficultés pour émarger après son vote. Or, la signature est garante du principe d'égalité du scrutin[847]. Elle permet de s'assurer qu'une personne n'a voté qu'une fois. La jurisprudence sanctionne donc

[841] CE 24 juillet 2009, n° 322424.
[842] Cf. partie II, titre II, chapitre 1 sur l'accompagnement, *infra* 438 à 467.
C. élect., art. L. 64, al. 1er : « *tout électeur atteint d'infirmité certaine et le mettant dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe et de glisser celle-ci dans l'urne ou de faire fonctionner la machine à voter est autorisé à se faire assister par un électeur de son choix* »
[843] Cf. *infra* 438 à 467 sur l'accompagnement pour comprendre ces dispositifs de façon détaillée.
[844] Cf. *infra* 438 à 467 sur l'article L. 64 du C. élect.
[845] Cf. *infra* 262 et 263 sur le critère de l'influence déterminante.
[846] C. élect., art. L.62-1.
[847] Le juge va d'abord vérifier la véracité des manquements allégués, puis il va mesurer l'ampleur des conséquences de ces manquements. En fonction de cela, il va décider d'annuler les élections, de réformer les résultats, ou de ne rien faire. Pour exemple, un considérant de CE, 3 juillet 2009, n° 322125, mentionné au Lebon 2009. « *Considérant en premier lieu, qu'en vertu du troisième alinéa de l'article L. 62-1 du Code électoral : « Le vote de chaque électeur est constaté par sa signature apposée à l'encre en face de son nom sur la liste d'émargement » ; que si M. B allègue qu'environ 53 émargements du second tour présentent avec ceux du premier tour des différences de nature à mettre en cause la réalité de la participation au scrutin de ces électeurs, il ne désigne précisément que les émargements de deux électeurs, MM. C et D, dont il soutient qu'ils n'auraient pas participé au vote au second tour ; qu'il résulte de l'instruction que la signature figurant pour le second tour en face du nom de M. C, électeur du bureau 205 qui déclare n'avoir pas pris part au vote et qui n'avait pas donné procuration, est différente de la signature de son attestation figurant au dossier et très proche de celle d'un autre électeur de la même liste ; que, dans ces circonstances, ce suffrage doit être regardé comme ayant été irrégulièrement émis ; qu'en revanche, il résulte de l'instruction que M. D a pris part au second tour de scrutin, les signatures apposées en face de son nom sur les listes d'émargement et celle de son attestation produite devant le tribunal étant identiques ; que, s'agissant des autres émargements, il n'appartient pas au juge de l'élection, en l'absence de toute précision permettant d'identifier les électeurs concernés, d'étendre son examen au-delà de ceux des émargements expressément contestés ; que, dès lors, il y a lieu, la seule irrégularité d'un émargement n'ayant pu, compte tenu de l'écart des voix qui séparaient le candidat élu de son adversaire, M. B, altérer la sincérité du scrutin, d'écarter ce grief* ».

l'absence de signature[848], ainsi que la signature par une croix[849]. L'article 64 *alinea* 2 du Code électoral a prévu une possibilité pour l'électeur incapable d'apposer sa signature de demander à un tiers accompagnateur de signer à sa place, à côté de la mention « l'électeur ne peut signer lui-même ».

250. Le système des procurations en cas de déficience intellectuelle. – Le Conseil d'État avait exprimé sa méfiance à l'égard du vote par procuration pour les personnes dont la volonté est affaiblie[850]. Si le système des procurations est un outil utile pour permettre d'exercer son vote lorsque les conditions ne permettent pas à l'électeur de le faire directement, il peut aussi se retourner contre le mandant. Lorsque la volonté du mandant est défaillante, les conditions d'établissement sont peu claires, et peuvent très facilement conduire à une instrumentalisation du vote au profit d'un proche[851]. Le Code électoral a encadré cette pratique afin de retirer certains professionnels et proches de la liste des potentiels mandataires[852]. Mais l'établissement d'une procuration par une personne protégée doit respecter certaines conditions, sans que le législateur n'ait défini la personne ou l'organe chargé d'en contrôler le respect[853]. Ces difficultés et ce manque de clarté laissent la porte grande ouverte à des abus. Malgré les craintes du Conseil d'État, le législateur n'a donc pas suffisamment entouré l'établissement des procurations par des mesures garantissant le principe d'égalité du suffrage[854]. Toutefois, ces

[848] Au cours d'élections pour la désignation des membres du conseil régional de Bourgogne, 215 votes d'un même bureau de vote ont été constatés par la signature d'un membre du bureau de vote, et non par celui des électeurs. Dans ce cas, la méconnaissance de l'obligation d'émarger soi-même doit, « *même en l'absence de fraude et quel qu'ait été l'écart de voix séparant les candidats battus des candidats élus, conduire à tenir pour nuls la totalité des votes émis dans le bureau* » : CE, 16 décembre 1992, n° 135803.
Lors de l'élection d'un conseiller général, les électeurs d'une même commune n'ayant pas émargé de la manière prévue par le troisième *alinea* de l'article L.62-1 du Code électoral, cela "*est de nature à entacher de nullité l'ensemble des suffrages exprimés dans ladite commune*" ; et il y a lieu "*de retrancher lesdits suffrages du nombre des suffrages exprimés dans le cantons*" : CE, 23 juillet 1993, n° 140004.

[849] « *La constatation d'un vote par l'apposition d'une croix sur une liste d'émargement ne peut être regardée comme garantissant l'authenticité de ce vote* », même lorsque l'électeur a par la suite confirmé qu'il s'agissait bien de leur vote : CE, 23 septembre 2005, n° 274402.
Le juge électoral a cependant pu considérer que plusieurs signatures par une croix, bien qu'irrégulières, n'ont pas été de nature à altérer les résultats du scrutin, au vu du faible nombre de cas constatés : CE 9 juillet 2003, *El. mun. de Sainte Suzanne,* n° 241142.

[850] « *Les principes d'égalité et de sincérité du scrutin font obstacle à ce que les personnes hors d'état d'exprimer leur volonté participent au suffrage directement ou par procuration* » : CE, 21 juin 2018, avis n° 394918 portant sur la constitutionnalité d'une abrogation des dispositions limitant le droit de vote des majeurs en tutelle, *op. cit.*, § 8.

[851] Cf. *infra* 461 à 467 sur les actes strictement personnels.

[852] Le doute reste cependant permis quant au fait de savoir si les tuteurs et curateurs familiaux font partie de ce que le législateur appelle « mandataires ».

[853] Cf. *infra* 389 à 39, et 426 à 428 pour la procuration dans le cas d'une personne vivant en ESSMS.

[854] Cf. *infra* 398 pour une proposition d'adaptation des textes relatifs à la procuration. Il reste cependant la problématique du contrôle du respect de l'établissement des procurations, que l'Etat serait inspiré d'organiser.

possibles atteintes au principe de sincérité du scrutin ne proviennent pas de la volonté affaiblie de l'électeur, mais de l'abus dans l'utilisation du système de la procuration par les tiers.

Section 2 : Conséquences

251. Plan. – La contrainte ou la manipulation de l'électeur conduit à des situations qui portent atteinte au principe de sincérité du scrutin. Encore faut-il que le juge en ait connaissance. En effet, l'ouverture au vote des personnes déficientes intellectuelles ouvre un champ d'atteintes à la sincérité du scrutin difficilement détectables, voire indétectables (**paragraphe 1**). Ces irrégularités n'entraînent ainsi que peu de conséquences sur la validité des résultats du scrutin (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Des irrégularités difficilement détectables

252. Le juge doit connaître des irrégularités pour qu'elles aient des conséquences. – Le risque le plus probable qui pèse sur la sincérité du scrutin, dans le cas de la déficience intellectuelle, est lié à la volonté[855]. Que cette volonté soit forcée ou manipulée[856], ces situations se présentent le plus souvent en dehors des bureaux de vote. Or, le juge doit connaître des irrégularités alléguées pour pouvoir éventuellement annuler ou réformer les résultats des élections. Les irrégularités ayant lieu dans le bureau de vote, ou à ses abords, sont plus évidentes à déceler. Elles auront plus de chances d'avoir été consignées sur le procès-verbal[857].

253. Consignation sur le procès-verbal des opérations de scrutin. – Pour ce qui concerne les irrégularités qui ont lieu dans le bureau de vote ou à ses abords, il appartient au président du bureau de vote, ou à un autre membre du bureau, de consigner dans le procès-verbal des opérations de scrutin toutes les irrégularités du scrutin[858]. Ce sera aussi le rôle de la commission de contrôle des opérations de vote[859] d'inscrire toute irrégularité au procès-verbal des opérations électorales. À la fin des opérations de scrutin, le procès-verbal est rédigé publiquement dans le

[855] Il ne s'agit pas ici de remettre en cause l'exercice du droit de vote en cas de volonté viciée, mais bien la sincérité du vote, et donc du scrutin.
[856] Cf. *supra* 237 à 244.
[857] C. élect., art. R. 52.
[858] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, n° 1003.
[859] Sur l'utilité de la commission : M.-P. ROY, « La lutte contre la fraude électorale », *AJDA*, 1989, 355 s.

bureau de vote par le secrétaire en deux exemplaires. Il est signé de tous les membres du bureau[860]. Ce document est transmis par le bureau unique de vote ou, en cas de pluralité de bureaux de vote, par le bureau centralisateur, à la préfecture ou la sous-préfecture dans l'arrondissement chef-lieu dans le cas des élections municipales[861]. Pour les élections régionales, le procès-verbal est transmis au président de la commission de recensement institué par l'article L. 359 du Code électoral[862].

254. Simple rôle de signalement des irrégularités du président de la commission de contrôle aux opérations de vote et du président du bureau de vote. – Le président de la commission de contrôle des opérations de vote aura notamment pour mission de saisir le procureur de la République aux fins de poursuite des infractions et des irrégularités qui auraient été constatées[863].

255. Le président du bureau de vote ne se fera donc pas juge des atteintes à la sincérité du scrutin, mais pourra signaler, comme les autres personnes présentes dans le bureau de vote, toute irrégularité[864], laissant le soin au juge électoral d'annuler ou non les élections.

256. Difficulté pour le juge de connaître d'une volonté viciée. – Lorsque les irrégularités (menaces, contraintes, etc.) ont lieu hors du bureau de vote, une réclamation doit être portée à la connaissance du juge électoral à propos d'un scrutin[865], pour un motif précis. Le juge[866] va alors enquêter, mais dans la mesure de sa saisine, qui est l'atteinte à la sincérité du scrutin[867].

---

[860] C. élect., art. R. 67.
[861] C. élect., art. R.118.
[862] C. élect., art. R.188.
[863] CPP, art. 40 al. 2.
[864] Sur le fait de savoir si l'absence d'une volonté éclairée peut constituer une irrégularité, cf. *supra* 233 à 236.
[865] Concernant le droit du contentieux des élections présidentielles :
Les électeurs. – La réclamation, dirigée contre les opérations électorales, doit être portée par tout électeur au PV des opérations de scrutin : Art. 30 al. 1er du décret n°2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.
Les représentants de l'État. – Le deuxième *alinea* de ce même article dispose que « *Le représentant de l'État dans les départements, en Polynésie française, aux îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans un délai de quarante-huit heures suivant la clôture du scrutin, défère directement au Conseil constitutionnel les opérations d'une circonscription de vote dans laquelle les conditions et formes légales ou réglementaires n'ont pas été observées*. »
Les candidats. – Enfin, son troisième *alinea* dispose que « *Tout candidat peut également, dans le même délai de quarante-huit heures, déférer directement au Conseil constitutionnel l'ensemble des opérations électorales*. »
[866] Les compétences se partagent entre le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État, et le juge judiciaire : B. MALIGNER, *Droit électoral*, *op. cit.*, pp. 668-688. Ainsi, le Conseil constitutionnel a toute compétence concernant les élections présidentielles (article 58 de la Constitution de 1958).
[867] Le juge, disposant de pouvoirs d'instructions, va pouvoir consulter tout document lié à l'élection, diligenter des enquêtes, et interroger des témoins : É. BUGE, *Droit de la vie politique*, *op. cit.*, pp. 103-104.

Beaucoup de choses peuvent avoir été écrites sur ce procès-verbal, libre au juge d'utiliser ces faits. Mais toute une série d'actes, notamment ceux ayant eu lieu au domicile, seront probablement très peu découverts. Il y a très peu de chance qu'ils figurent au procès-verbal. Le juge électoral peut connaître de faits qui ne sont pas consignés dans le procès-verbal. Il a l'initiative de moyens d'instruction : l'enquête[868] et l'audition[869].

257. Rareté des abus dont le juge a pu avoir connaissance. – Si certaines affaires, par leur ampleur, ont permis au juge de connaître de situations d'abus, elles sont rares. C'est le cas d'une affaire de procurations douteuses dans un EHPAD de Marseille à l'occasion des municipales de 2020[870]. Une cinquantaine des résidents de cet établissement, dont certains étaient atteints par la maladie d'Alzheimer, figurait dans le fichier des procurations de la mairie. Plusieurs familles ont déposé plainte, disant ne pas avoir été informées de ces démarches de procuration.

258. Hors ces cas exceptionnels, il est difficile de savoir qu'une volonté à l'origine d'un vote a été viciée par des pressions ou des menaces. On ne pourra pas vérifier le vote d'un électeur se présentant devant l'urne, le secret du vote interdisant de l'interroger sur la réalité de ses intentions électorales et leur corrélation avec le vote exprimé[871]. La preuve de l'instrumentalisation du vote d'une personne vulnérable est difficile à fournir.

Paragraphe 2 : Un impact minime sur le plan électoral

259. Utilisation de la notion de sincérité du scrutin par le juge. – Une fois que les irrégularités ont été constatées, le juge devra décider si elles sont ou non constitutives d'atteintes à la sincérité du scrutin[872]. Cette notion est très utilisée par le juge. Elle lui permettra de décider s'il faut réformer ou annuler les résultats d'une élection. Le juge va procéder en plusieurs étapes. Il lui faudra d'abord identifier les irrégularités qui viennent entacher les opérations de scrutin,

[868] Cons. const., 29 janvier 1963, *AN, Dordogne (1re circ.),* n° 62-257, 62-289, 62-290 ; CE, 4 janvier 1936, *Él. mun. de Cannes*, Lebon 13.
[869] CE, 16 décembre 1996, *Él. mun. de Betschdorf*, n° 173220 et 173221, Lebon 491 ; *Dr. adm*. 1997, n° 52, obs. F. Hugodot.
[870] « A Marseille, nouvelles perquisitions dans l'affaire des procurations douteuses », *Le Monde.fr*, 1 juillet 2020, disponible sur https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/07/01/nouvelles-perquisitions-dans-l-affaire-des-procurations-douteuses-a-marseille_6044818_823448.html (Consulté le 25 février 2021).
[871] Sur ce point, si l'absence d'une volonté éclairée est contraire au principe de sincérité du scrutin, la preuve est tellement difficile à rapporter qu'elle ne peut servir de base à l'annulation pour sincérité du scrutin.
[872] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, nº 1261 s.

puis vérifier si elles emportent une atteinte à la sincérité du scrutin[873]. Des irrégularités, portant atteinte au *principe* de sincérité du scrutin, peuvent avoir eu lieu sans que le juge ne réforme ou n'annule les résultats des élections pour cause d'atteinte à la sincérité du scrutin, et ce pour plusieurs raisons. En premier lieu, il est possible que ces irrégularités n'aient pas été consignées dans le procès-verbal des opérations électorales. Aucune suite n'est alors donnée. En second lieu, le juge a pu considérer qu'elles n'étaient pas suffisamment graves pour avoir porté atteinte à la sincérité du scrutin, ou que l'écart de voix entre les candidats était tel que ces irrégularités n'auraient rien changé aux résultats[874]. L'atteinte à la sincérité du scrutin veut, dans ce cas, dire que le résultat des élections n'est pas conforme à la volonté des électeurs. Ainsi, si quelques irrégularités sont survenues, mais que l'écart de voix entre les deux candidats en tête est très important, le résultat reste sincère à la volonté des électeurs[875]. « *Il n'appartient pas au juge de l'élection de sanctionner toute irrégularité ayant pu entacher le déroulement d'une campagne électorale, mais seulement d'apprécier si cette irrégularité a été de nature à affecter la sincérité du scrutin et, par la suite, la validité des résultats proclamés* »[876]. Le juge pourra alors décider de réformer ou d'annuler les résultats, sur la base du constat d'atteinte à la sincérité du scrutin.

260. Irrégularités sans atteinte à la sincérité du scrutin. – Comme expliqué précédemment, il peut y avoir des irrégularités, sans atteinte à la sincérité du scrutin[877] : « *Le juge électoral est garant de la sincérité du scrutin et non de sa moralité* »[878]. Dans l'affaire des

[873] Cf. *supra* 221 à 225 pour la définition de la sincérité du scrutin.
[874] Sur ce point, R. Rambaud a établi une « loi de l'écart de voix », sur la base au moins du contentieux des deux dernières élections municipales (2008 et 2014), et selon laquelle un écart de voix est trop fort *in abstracto* s'il est compris entre 1,7 % et 4,4 % des suffrages exprimés, mais qu'il est potentiellement suffisamment faible *in concreto* dès lors qu'il correspond à un nombre de voix numériquement faible et est associé à des irrégularités graves dont l'ampleur est suffisante au regard de l'écart exact de voix : R. RAMBAUD, « Contentieux des élections municipales : les "lois" de l'écart de voix », *AJDA*, 2020, p. 1596.
[875] Pour expliquer le raisonnement du juge, il est possible de faire un parallèle avec la jurisprudence Danthony en droit administratif et son renforcement récent : si un vice de forme ou de procédure n'est pas substantiel, dans le sens où il n'a pas d'impact sur le sens et le fond d'une décision, il ne saurait entraîner l'annulation de la décision en question : O. MAMOUDY, « Dix ans d'application de la jurisprudence Danthony au Conseil d'Etat », *AJDA*, 2022, p. 796.
[876] CE, 24 septembre 2008, *Elections municipales de Martys*, n° 317786.
[877] V. par ex. une affaire où les délégués d'une liste avaient communiqué à des tiers des informations permettant d'identifier les électeurs n'ayant pas encore voté, dans le but de les pousser à prendre part au vote. Le Conseil d'État a considéré « […] *que la divulgation préférentielle de renseignements nominatifs au cours du scrutin à des fins étrangères à la mission de contrôle des opérations de vote dévolue aux délégués des candidats par l'article L. 67 du Code électoral, pour blâmable qu'elle soit, n'a pas dans les circonstances de l'espèce, et compte tenu notamment de l'écart de 353 voix, représentant plus de 2,12 % des suffrages exprimés, ayant séparé les deux listes arrivées en tête lors de ce second tour, été à elle seule de nature à altérer la sincérité du scrutin ; que, par suite, c'est à tort que le tribunal administratif s'est fondé pour annuler les élections en cause sur ce que cette manœuvre avait à elle seule faussé les résultats du scrutin* », CE, 18 décembre 1996, n° 177011.
[878] R. GHEVONTIAN, « Le Conseil constitutionnel, juge électoral et la liberté d'expression », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, mars 2012, n° 36, pp. 45-54.

procurations d'un EHPAD à Marseille citée précédemment, même 51 procurations douteuses n'ont pas conduit à l'annulation du scrutin[879]. Le juge a considéré que ces 51 procurations, même si elles étaient frauduleuses, n'auraient pas porté atteinte à la sincérité du scrutin.

261. Plan. – L'influence déterminante est le critère principal qui permet au juge de décider si les irrégularités constituent une atteinte à la sincérité du scrutin (**A**). Le juge décidera ensuite s'il y a lieu d'annuler les élections ou d'en réformer les résultats (**B**). Selon les irrégularités, le juge pénal peut également être impliqué.

A. L'influence déterminante

262. Les critères pris en compte. – Le juge va rechercher si les actes incriminés ont eu une influence déterminante sur le résultat du scrutin[880]. Certaines irrégularités n'entraînent pas, à elles seules, l'annulation des opérations de scrutin, même si le juge électoral a pu les qualifier de « *regrettables* »[881]. L'écart de voix entre le candidat élu et ses concurrents est un paramètre fondamental[882]. Le faible écart de voix entre les candidats sera donc souvent une situation qui poussera le juge à intervenir[883]. Le juge va coupler plusieurs critères à ce paramètre[884] :

[879] R. RAMBAUD, « Élections municipales 2020 : retour sur le scrutin et perspectives contentieuses », *D.*, 2020, p. 1400.
« A Marseille, des irrégularités insuffisantes pour invalider les élections municipales de 2020 », *Le Monde.fr*, 20 février 2021, disponible sur https://www.lemonde.fr/politique/article/2021/02/20/a-marseille-des-irregularites-insuffisantes-pour-invalider-les-municipales_6070627_823448.html (Consulté le 25 février 2021).
[880] Le juge va s'appuyer sur plusieurs critères pour juger de l'influence déterminante de ces infractions : l'ampleur et le nombre des irrégularités constatées, le dépassement des limites admissibles de la politique électorale, le moment de survenance de la (ou des) irrégularité(s) constatée(s), et l'écart des voix entre les candidats : R. GHEVONTIAN, « Le Conseil constitutionnel, juge électoral et la liberté d'expression », *op. cit.*
Même si toutes les irrégularités alléguées avaient été établies, elles n'auraient pas été de nature à altérer la sincérité du scrutin : « *Considérant, enfin, que si Mme C fait état d'irrégularités qui auraient affecté la tenue des cahiers d'émargement et des procès-verbaux du bureau de vote n° 3, de l'homonymie de la secrétaire et du président du bureau de vote n° 59, d'erreurs matérielles sur les cahiers d'émargement du bureau de vote n° 86, de problèmes relationnels avec une présidente de bureau et du transfert d'une enveloppe contenant des bulletins d'un bureau de vote à l'autre, il ne résulte pas de l'instruction que ces irrégularités, à les supposer même établies, aient été de nature à altérer la sincérité du scrutin* », CE 24 juillet 2009, n° 322424.
[881] CE, 25 février 1946, *Élections municipales d'Égliseneuve-des-Liards*, Lebon 62 ; CE, sect., 8 janvier 1954, *Élections à la commission syndicale de Juan-les-Pins*, Lebon 15 ; CE, sect., 26 février 1965, *Élections cantonales de Sospel*, Lebon 134 ; CE, sect., 23 décembre 1966, *Élections municipales de Poitiers,* Lebon 696. Pour plus d'information, v. B. MALIGNER, *Rép. cont. admin.*, n° 127.
[882] P. LINGIBE, « Le Conseil d'Etat et l'abstention : juger de la moralité de l'élection ou de celle des électeurs ? », *Dalloz actualité*, juillet 2020 ; CE, 19 juin 1998, *Elections municipales de Vitrolles et Anglade*, n° 189731, *Lebon* ; CE, 19 juin 2015, *Elections municipales de Saint-Joseph (La Réunion)*, n° 385704 ; R. RAMBAUD, « Contentieux des élections municipales : les "lois" de l'écart de voix », *op. cit.*
[883] CE, 18 décembre 1996, n° 177011.
[884] Y. GAUDEMET, *Enc. coll. loc.*, entrée °Contentieux, n° 436 à 529.

l'impossibilité de répliquer utilement, l'existence d'éléments nouveaux de propagande électorale, le climat de violence et d'intimidation réciproque.
Parfois, le juge pourra annuler des élections du seul fait de l'existence de manœuvres qui, soit dérivent d'une illégalité, soit qui visent à altérer la sincérité du scrutin[885]. Peu importe l'écart de voix dans ce cas.

263. L'influence déterminante. – Si le juge a considéré que les irrégularités portées à sa connaissance n'ont pas été d'une influence déterminante sur les résultats des élections, le résultat sera réputé correspondre à la volonté sincère des électeurs[886]. À l'inverse, le juge électoral pourra réformer les résultats, ou annuler les opérations de scrutin incriminées[887].
Il faut donc que les irrégularités soient significatives pour que le juge agisse[888]. Ainsi, même si les 51 procurations étaient frauduleuses, le juge électoral a estimé que cela n'aurait pas nui aux résultats électoraux visés par la demande d'annulation.

B. Les conséquences judiciaires

Plan. – Les conséquences judiciaires seront différentes sur le plan électoral et le plan pénal (**1**). L'action du juge électoral a pu, par le passé, être éclairé par une volonté de préservation de la stabilité de la vie politique (**2**).

1. Le juge électoral et le juge pénal

264. Annulation ou réformation des résultats en cas d'atteinte à la sincérité du scrutin. – La décision finale dépendra de plusieurs critères. Compte tenu des critères énoncés plus haut, le juge va opérer plusieurs calculs pour décider s'il y a lieu de réformer (adjonction ou déduction de voix) ou d'annuler les résultats de l'élection. De manière générale, quand les irrégularités entraînent des erreurs de résultats que l'on peut quantifier, le juge va soustraire le nombre de voix litigieuses[889]. Ainsi, dans le cas de recours irrégulier à l'assistance au vote de

[885] É. BUGE, *Droit de la vie politique*, *op. cit.*, p. 103.
[886] R. RAMBAUD, « Élections municipales 2020 : retour sur le scrutin et perspectives contentieuses », *op. cit.*, n° 1261 s.
[887] *Ibid.*, n^os 1265, 1268 et 1269.
[888] *Ibid.*, n° 1262.
[889] « *Considérant […] que dans le 5ème bureau, le total des suffrages exprimés étant inférieur d'une unité au nombre des émargements, il convenait, ainsi qu'il a été fait, de ne retenir que le nombre des suffrages exprimés ; que dans les 7ème et 8ème bureaux le nombre des suffrages exprimés était supérieur d'une unité au nombre des*

l'article L. 64 du Code électoral[890], le juge va retrancher le nombre de voix concernées[891]. Dans le cas d'irrégularités non quantifiables, le juge pourra annuler les élections[892].

265. Deux cas de figure se détachent. Premièrement, une irrégularité ayant affecté la sincérité du scrutin, et qui n'est pas mathématiquement quantifiable[893]. Il peut s'agir de la disparition de la liste d'émargement, ou, situation qui peut arriver en cas d'électeurs porteurs d'une déficience intellectuelle, à des évènements ayant perturbé les électeurs (bruits, gestes). Dans ce cas, le juge électoral sera contraint d'annuler l'élection. Si l'irrégularité est quantifiable, le juge va procéder à une « double soustraction »[894]. Pour que le mandat du candidat élu ne puisse être entaché de soupçons, le nombre de bulletins irréguliers sera déduit du nombre de voix obtenues par le candidat en tête, et du nombre total de suffrages exprimés[895]. Elles ne sont donc pas reversées au compte de voix d'un autre candidat. Si le candidat élu est toujours en tête après cette opération, son élection sera confirmée[896]. En cas d'excédent de voix trop important, le juge va estimer qu'il y a une fraude, et annulera l'élection[897].

266. Des conséquences pénales en cas de violences ou menaces. – Dans l'affaire des procurations de l'EHPAD marseillais, le juge électoral n'a pas donné suite aux demandes d'annulation du scrutin[898], mais une enquête pénale est en cours pour procurations frauduleuses. Le volet pénal électoral est en effet bien distinct du contentieux électoral[899]. Les pressions et les manœuvres profitant d'une volonté affaiblie sont sanctionnées[900]. En cas d'abus, ou de violence, pour extorquer un vote ou forcer un électeur à s'abstenir de voter, il faudra saisir un

---

émargements et dans les 16ème et 23ème bureaux, une personne non inscrite sur la liste électorale avait voté ; qu'ainsi il y a lieu de déduire 4 suffrages des suffrages obtenus par chacune des listes en présence et de vérifier si les résultats du scrutin en avaient été modifiés », CE, 16 décembre 1992, n° 135803.

[890] Cf. *infra* 438 à 467 sur l'assistance au vote de l'article L. 64 du Code électoral.

[891] CE, 15 novembre 1996, n° 172006 ; CE, 13 juin 1986, n° 68206.

[892] É. BUGE, *Droit de la vie politique*, *op. cit.*, p. 104 ; Y. GAUDEMET, *Enc. coll. loc.*, n^os^ 436-549.

[893] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, n^o^ 1268.

[894] J.-P. CAMBY, *Élections parlementaires : règles contentieuses générales et contentieux du déroulement des élections*, Dalloz, 2018, 263.

[895] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, n^o^ 1264 s.

[896] R. RAMBAUD, « Élections municipales 2020 : retour sur le scrutin et perspectives contentieuses », *op. cit.*, n^o^ 1266.

[897] CE 7 janvier 1905, *Él. de Valcebotère,* Lebon 13 ; CE 12 mai 1978, *Él. d'Égletons*, Lebon T. 822.

[898] Le juge a retranché les votes douteux : « *Par suite, les protestataires sont fondés à soutenir qu'un doute s'attache à la sincérité de l'ensemble des votes par procuration constatés au premier tour pour le compte des résidents de l'EHPAD soit, après examen des listes d'émargement, un total de 47 suffrages, qui doivent être retranchés théoriquement tant du total des suffrages exprimés que des résultats obtenus par la liste conduite par M. Julien Ravier arrivée en tête au premier tour* » Il n'a cependant pas accepté l'annulation. TA Marseille, 19 février 2021, n° 2004872, 2004953, 2004966, 2004969.

[899] Les pressions sur les électeurs : B. MALIGNER, *Droit électoral*, *op. cit.*, pp. 283-286.

[900] É. BUGE, *Droit de la vie politique*, *op. cit.*, p. 89 s.

juge exprès pour ces motifs[901]. En effet, condamnation pénale et reconnaissance de menaces ou violences dans le but d'influencer l'électeur n'emportent pas forcément l'annulation des élections concernées ou la réformation des résultats. Les poursuites pénales pour ces affaires sont même généralement engagées après les élections, afin de ne pas influencer leurs résultats[902]. Le juge pénal est peu saisi en matière électorale[903].

267. Le juge électoral n'est pas forcément tenu par la décision du juge pénal. Ainsi, dans le cas d'actes de propagande extérieurs à ceux réglementés par le Code électoral, pénalement sanctionnés, le juge de l'élection ne les retiendra que lorsqu'ils ont laissé voir des manœuvres ayant compromis la sincérité du scrutin[904].

2. La sécurité de la vie politique

268. Importance de la sécurité de la vie politique. – Il semble que le juge électoral répugne parfois à laisser la porte ouverte à des annulations de scrutin, qui pourraient mettre en péril la sécurité des élections, et, plus largement, de la vie politique.

269. Les comptes de campagnes des élections présidentielles de 1995. – En témoigne l'affaire des comptes de campagne des candidats Chirac et Balladur aux élections présidentielles de 1995. Cette affaire a été révélée au grand public en 2015[905] par l'aveu du président du Conseil constitutionnel de l'époque, Roland Dumas[906] de n'avoir pas respecté les règles relatives aux comptes de campagne. Cela a été confirmé par l'ouverture des archives du

[901] C. élect., art. L. 107 : « *Ceux qui, soit par voies de fait, violences ou menaces contre un électeur, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune, l'auront déterminé ou auront tenté de le déterminer à s'abstenir de voter, ou auront influencé ou tenté d'influencer son vote, seront punis d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 15 000 euros.* » Disposition concernant l'élection des députés, des conseillers départementaux, des conseillers métropolitains de Lyon, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires.
C. élect., art. L. 558-40 : « *Le fait, dans le cadre des mêmes opérations, de déterminer ou tenter de déterminer un électeur à apporter son soutien ou à s'en abstenir à l'aide de menaces, violences, contraintes, abus d'autorité ou abus de pouvoir est puni de deux ans d'emprisonnement et 15 000 € d'amende.* » Disposition concernant les opérations référendaires.
[902] É. BUGE, *Droit de la vie politique*, *op. cit.*, p. 116.
[903] M. VIVIANO, « Le juge pénal et les fraudes durant les campagnes électorales », *RSC*, 1999, p. 69.
[904] G. PRUNIER et S. COTTIN, *Enc. coll. loc.*, nº 31.
[905] L'affaire a éclaté en 2015, mais le Conseil constitutionnel avait déjà purgé irrégulièrement les vices affectant les deux comptes de campagne. J. ROBERT, La garde de la République, Plon 2000 (Jacques Robert était membre du Conseil constitutionnel au moment de l'examen des comptes en question).
[906] Y. THREARD, « Roland Dumas : « J'ai sauvé la République en 1995 » », *Le Figaro*, 27 janvier 2015, disponible sur https://www.lefigaro.fr/politique/2015/01/27/01002-20150127ARTFIG00389-roland-dumas-j-ai-sauve-la-republique-en-1995.php (Consulté le 17 octobre 2022).

Conseil constitutionnel, qui a permis à la cellule investigation de Radio France d'enquêter[907]. En 1995, le Conseil constitutionnel a en effet validé les comptes de campagne irréguliers des candidats Chirac et Balladur aux élections présidentielles[908], des comptes ayant tous deux explosé les plafonds de dépense alloués aux candidats[909]. Voici ce qu'en dit son président de l'époque, Roland Dumas : « *C'était mon premier dossier, je venais d'entrer en fonction. Je peux le dire aujourd'hui, les comptes de campagne d'Édouard Balladur et ceux de Jacques Chirac étaient manifestement irréguliers. Que faire ? C'était un grave cas de conscience. J'ai beaucoup réfléchi. Annuler l'élection de Chirac aurait eu des conséquences terribles. J'ai pensé à mon pays. Je suis un homme de devoir. Nous avons finalement décidé, par esprit républicain, de confirmer, à l'unanimité au deuxième tour, son élection présidentielle. Je suis convaincu que j'ai sauvé la République en 1995* »[910].

270. La stabilité du système institutionnel. – Ce cas, extrême, illustre l'importance que le Conseil constitutionnel, ici missionné pour vérifier la régularité des comptes de campagne, attache à la sécurité de l'élection. En l'espèce, une irrégularité avérée des comptes de campagne de candidats à la présidentielle, et connue du juge de l'élection, n'a pas mené à l'annulation des comptes en question. Cela aurait dû, au regard de la loi, entraîner leur invalidation[911] et poser la question de la légitimité politique de l'élection de Jacques Chirac en 1995. Car il faut noter que la loi ne prévoit pas l'invalidation du scrutin dans le cas de comptes de campagne irréguliers dans le cadre d'une élection présidentielle[912]. Invalider les comptes de campagne d'un président

---

[907] CELLULE INVESTIGATION DE RADIO FRANCE, *Présidentielle 1995 : le Conseil constitutionnel bafoue le droit*, 20 octobre 2020, disponible sur https://www.youtube.com/watch?v=70kEWxcdCuU (Consulté le 1 octobre 2021).

[908] À l'époque, c'est bien le Conseil constitutionnel qui avait la charge de la vérification des comptes de campagne. Il est aujourd'hui remplacé dans cette mission par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

[909] S. PIEL, « Quand le Conseil constitutionnel validait les comptes de campagne de Chirac et de Balladur », *Le Monde*, 19 janvier 2021 disponible sur https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/01/19/quand-le-conseil-constitutionnel-validait-les-comptes-de-campagne-de-chirac-et-de-balladur_6066728_3224.html (Consulté le 17 octobre 2022).

[910] Y. THREARD, « Roland Dumas : « J'ai sauvé la République en 1995 » », *op. cit.*

[911] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, n^{os} 1174 et 1175.
Sur le financement des campagnes électorales, v. not. J. GRAND D'ESNON et P. BLANCHETIER, *Le financement des campagnes électorales*, LGDJ, 2019, spéc. p. 169 s.
C. élect., art. L. 52-15.

[912] Podcast : FRANCE CULTURE, « Présidentielle de 95 : pourquoi le Conseil Constitutionnel a-t-il validé des comptes de campagne irréguliers ? », Podcast, *La question du jour*, 21 octobre 2020.
L'article L.O. 136-1 du Code électoral prévoit que le Conseil constitutionnel peut prononcer l'inéligibilité du candidat en cas de dépassement du plafond de dépenses, pour l'élection des députés, des conseillers départementaux, des conseillers métropolitains de Lyon, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires. Alors, « *lorsque le Conseil constitutionnel a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office* ». Cité notamment par Cons. const., 21 février 2019, n° 2019-28 ELEC.

élu reviendrait à avoir un président fraudeur à la tête de l'État. Ce qui conduit à dire qu'« e*n France, il faut absolument préserver la stabilité du système institutionnel, et que la préservation du système institutionnel passe par la préservation, presque à tout prix, de la stabilité de la fonction présidentielle* »[913].

271. Le vote blanc. – C'est dans une même logique que le droit électoral ne prend pas en compte le vote blanc[914]. Le vote blanc[915] est aujourd'hui comptabilisé à part des votes nuls, mais n'est pas comptabilisé parmi les suffrages exprimés[916]. Cela aurait en effet entraîné un risque quant au résultat des élections : « *Comment désigner le titulaire d'une fonction élective si les votes blancs - majoritaires - viennent « neutraliser » le choix des électeurs qui ont exprimé leur suffrage ? Conscients de ce danger, les parlementaires en ont déduit la nécessité d'exclure toute portée concrète à ce vote* » [917].

272. Ces développements, certes un peu à la marge du sujet de l'étude, permettent de comprendre le contexte dans lequel s'inscrivent le droit de vote des personnes déficientes intellectuelles et son exercice. Corollairement, cela permet de mesurer l'impact minime sur la sincérité du scrutin d'un ou plusieurs votes exprimés avec un discernement altéré. Dans tous les cas, il ne s'agira jamais de remettre en cause la validité du vote pour cause de discernement altéré, mais seulement de s'interroger sur la sincérité du vote, et du scrutin.

[913] R. RAMBAUD, in podcast : FRANCE CULTURE, « Présidentielle de 95 : pourquoi le Conseil Constitutionnel a-t-il validé des comptes de campagne irréguliers ? », Podcast, *op. cit.*
[914] B. MALIGNER, « La loi visant à reconnaître le vote « blanc » », *AJDA*, 2014, p. 680.
[915] « *En l'état du droit, le vote blanc peut prendre la forme soit d'un bulletin blanc (fabriqué par l'électeur lui-même, dès lors que ce type de bulletins ne doit pas être mis à disposition dans les bureaux de vote), soit d'une enveloppe vide* » : Cons. const. 20 juillet 2017, n° 2017-172 PDR, obs. du Cons. const. sur l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 2017.
[916] Loi n° 2014-172 du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections.
[917] P. BLACHER et B. DAUGERON, « Vote blanc : avancée démocratique ou non-sens électoral ? », *D.*, 2014, p. 673.

Conclusion du chapitre 2

273. Risque minime d'atteinte à la sincérité du scrutin. – La seconde étape dans l'analyse de la validité du vote exprimé par une personne déficiente intellectuelle est d'en observer les conséquences sur la sincérité du scrutin. Il faut dès lors opérer une distinction entre le principe de sincérité du scrutin, et son utilisation par le juge électoral. Un vote émis avec un discernement altéré porte théoriquement atteinte au principe de sincérité du scrutin. Il n'a en revanche que peut de conséquence sur la validité du scrutin. Il existe bien un risque pour la sincérité du scrutin en cas d'affaiblissement de facultés intellectuelles d'un électeur, mais uniquement lorsque sa volonté affaiblie est manipulée ou forcée par des éléments extérieurs. La volonté affaiblie seule ne peut porter atteinte à la sincérité du scrutin, et ne peut emporter d'annulation des élections, ou de réforme de ses résultats. Le risque d'atteinte à la sincérité du scrutin est finalement nécessairement extérieur à l'électeur (pressions, menaces, etc.), et constitue en outre une action répréhensible pénalement.

274. Retouches nécessaires pour l'assistance au vote et la procuration. – Subsistent les risques d'abus de la part des tiers en cas d'accompagnement, et en cas de procurations. Un travail de retouche du législateur serait certainement utile sur ces points[918], pour éviter que ces situations n'atteignent la validité du scrutin. Quant aux atteintes au principe de sincérité du scrutin dans le cas d'une volonté non éclairée, en l'absence de pressions ou de menaces, c'est plutôt un travail d'éducation à la citoyenneté, et d'accessibilisation du vote qu'il faudra mener. Plus informés, et plus armés face à d'éventuels abus, les électeurs pourront exercer un vote plus éclairé.

[918] Cf. *infra* 399 et annexe 1 sur les propositions de modification.

Conclusion titre II

275. Validité du vote exprimé par une personne déficiente intellectuelle. – La seconde condition pour vérifier la réalité de la reconnaissance du droit de vote des personnes déficientes intellectuelles est la validité du vote qu'elles expriment. L'étude du déroulement d'une élection prouve qu'il est factuellement impossible de remettre en cause la validité du vote émis par une personne déficiente intellectuelle, que cette dernière soit protégée ou non, présente une altération de ses facultés mentales, ou encore un discernement altéré.
Une personne majeure pourra ainsi voter, même si son discernement est manifestement altéré. Cela est principalement, et fondamentalement, vrai car elle est un citoyen digne, au même titre qu'un autre électeur. Elle ne pourra être empêchée d'exprimer son vote, tant en amont, que le jour même via le pouvoir de police du président du bureau de vote. Une fois ce vote exprimé, il ne sera pas possible de l'annuler par l'action en annulation pour insanité d'esprit.

276. Validité du scrutin. – L'autre question importante est celle des conséquences d'un vote émis malgré une absence de discernement ou une altération des facultés mentales. L'étude du droit électoral laisse cependant apparaître qu'une volonté défaillante seule ne porte pas atteinte à la sincérité du scrutin. Si elle peut entrer en confrontation avec le principe de sincérité du scrutin, elle ne pourra pas conduire à une annulation du scrutin.

277. Il ne s'agira finalement jamais de remettre en cause la validité du vote émis pour cause de discernement altéré, mais seulement de s'interroger sur la sincérité du vote, et du scrutin (en cas de volonté manipulée ou forcée). Le vote émis par une personne déficiente intellectuelle est donc juridiquement valide, et ne porte pas atteinte à la sincérité du scrutin.

Conclusion partie I

278. L'affirmation du droit de vote des électeurs porteurs d'une déficience intellectuelle. – « *Le citoyen digne aujourd'hui n'est plus tant le titulaire de droits politiques qui se comporte de façon digne (c'est-à-dire en étant à la hauteur de ce que la fonction implique) que le simple individu à qui, en vertu de sa commune humanité, est reconnu un droit à une existence civique* »[919]. Cette affirmation illustre parfaitement le lien entre la dignité et les droits civiques. Les personnes porteuses d'une déficience intellectuelle, au nom de la dignité, ont le droit de voter. Cette dignité suppose en premier lieu la reconnaissance du droit de vote aux personnes déficientes intellectuelles. Affirmer cette reconnaissance suppose que les personnes concernées aient la capacité juridique de voter, et que ce vote soit valide.

279. Capacité à exprimer un vote. – Cette première condition est tout à fait satisfaite. Le droit de vote a progressivement glissé d'un attribut de la capacité civile à celui de la capacité civique, glissement achevé avec la loi du 23 mars 2019[920]. La potentialité d'une protection des majeurs n'entraîne ainsi plus aucune conséquence sur le droit de vote de la personne concernée.

280. Validité du vote exprimé. – L'affirmation du droit de vote des personnes déficientes intellectuelles aurait cependant été vaine si ce vote avait ensuite pu être annulé. L'altération des facultés mentales, l'absence de discernement, ou encore l'éventualité d'une mesure de protection n'ont pas d'influence sur la validité du vote exprimé. Par ailleurs, une volonté défaillante seule n'emporte pas de conséquences sur la sincérité du scrutin. Le vote exprimé par une personne déficiente intellectuelle, quelle que soit sa situation, est donc valide.

281. Conséquences au regard de la dignité. – Une personne déficiente intellectuelle a donc la capacité légale d'exprimer un vote, et ce vote est valide. En ce sens, sa dignité[921] est préservée. Cette dignité suppose cependant l'effectivité du droit de vote. Les obstacles sont en effet nombreux avant qu'une personne déficiente intellectuelle ne parvienne à exercer son vote.

---

[919] C. AYNES, « Le vote des résidents d'un ehpad manipulé lors du premier tour des élections municipales ? Retour sur la question de l'accès aux urnes des personnes dont les facultés intellectuelles sont altérées Par Camille Aynès », *JP blog*, 26 juin 2020, disponible sur http://blog.juspoliticum.com/2020/06/26/le-vote-des-residents-dun-ehpad-manipule-lors-du-premier-tour-des-elections-municipales-retour-sur-la-question-de-lacces-aux-urnes-des-personnes-dont-les-facultes-intellectue/ (Consulté le 25 novembre 2020).

[920] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

[921] Pour un éclairage sur la signification de la dignité telle qu'employée dans cette étude, cf. *supra* 44 à 60.

Peut-on alors considérer que le droit de vote des personnes déficientes intellectuelles est effectif ? La seconde partie permettra de répondre à cette interrogation.

PARTIE II : L'EFFECTIVITÉ DU DROIT DE VOTE DES PERSONNES PORTEUSES D'UNE DÉFICIENCE INTELLECTUELLE

> « *Le parcours pour voter reste compliqué et ne nous permet pas d'être autonomes. Un mauvais accueil peut nous empêcher de voter. Et ainsi renoncer à nos droits de citoyens*. »[922]
>
> Lahcen Er Rajaoui, président de Nous Aussi

282. Ineffectivité du droit de vote constatée lors des entretiens. – Est ineffectif ce « *qui ne produit pas d'effet, qui ne passe pas à l'acte* »[923]. À l'inverse, est effectif ce « *dont la réalité est incontestable* »[924]. Or, les exemples se sont multipliés lors des entretiens conduits[925] pour illustrer que la réalité de l'exercice du droit de vote chez les personnes déficientes intellectuelles était très contestable. La règle permettant l'ouverture du droit de vote à toutes les personnes déficientes intellectuelles ne peut pas être exercée par tous ceux qui le souhaitent, signe de son ineffectivité en droit[926].

283. Définition de l'effectivité. – L'effectivité de la règle de droit[927] a été conceptualisée[928] de différentes manières. Le Doyen Carbonnier parlait ainsi de plusieurs niveaux d'ineffectivité :

[922] NOUS AUSSI, « Le vote pour tous. Guides des élections », 2019, p. 5.
[923] CNRTL, Dictionnaire en ligne, entrée °Ineffectif.
[924] CNRTL, Dictionnaire en ligne, entrée °Effectif.
[925] Cf. annexe 2.
[926] « *Caractère d'une règle de droit qui produit l'effet voulu, qui est appliquée réellement* » : G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, entrée °Effectivité.
[927] Début de la notion en droit par l'article de Jean Carbonnier dans la revue *L'année sociologique,* repris plus tard dans chaque édition de *Flexible droit* (v. not. J. CARBONNIER, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, 2013.) : J. CARBONNIER, « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », *L'année sociologique*, 1958, pp. 3-17.
[928] Concept dans notre droit national, mais notion juridique en droit international, car un régime juridique lui est attaché : J. BETAILLE, « Le concept d'effectivité, proposition de définition », in S. BRIMO, C. PAUTI (dir.), *L'effectivité des droits - Regards en droit administratif*, Mare & Martin, 2019, pp. 21-37, p. 26.

l'ineffectivité totale[929], l'ineffectivité statistique[930], ou encore de l'ineffectivité individuelle[931]. L'idée de degrés est donc essentielle dans la définition de l'effectivité[932] : « *entre l'effectivité totale et l'ineffectivité totale, également exceptionnelles, c'est la grisaille de l'ineffectivité partielle qui domine* »[933].

284. Le droit de vote : une norme « *à la disposition* »[934] des citoyens. – Cependant, l'approche du Doyen Carbonnier ne permet pas de comprendre le cas de la personne privée d'appliquer le droit qui lui appartient. Toutes les lois ne sont pas en effet faites pour être respectées, certaines sont « *à la disposition des individus* »[935]. Il s'agit pour le sujet de droit d'avoir les moyens[936] de choisir s'il souhaite appliquer ou non cette norme[937]. L'exécutif a alors un rôle dans l'application des lois[938], et l'inertie et les tolérances administratives ont un impact sur la réception des lois et la possibilité pour les justiciables de les appliquer[939]. Si l'on se place du point de vue des droits de l'homme, l'effectivité peut alors être « *comprise au sens large comme réalisation sociale, jusqu'à un certain degré, de ce que (les) notions de droits recouvrent* »[940]. Les effets de la norme seraient alors appréciés au regard de l'objectif du droit de l'homme en question. La tendance dans les conventions internationales récentes étant de

---

[929] « *Elle se rencontre dans deux hypothèses distinctes suivant que la règle de droit est restée constamment inappliquée* ab initio *ou a cessé d'être appliquée après l'avoir été pendant plus ou moins longtemps. Les deux phénomènes ont reçu des noms : pour l'un, on parlera de* l'impuissance des lois*, pour l'autre de la* désuétude*.* » : J. CARBONNIER, « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », *op. cit.*, p. 4.

[930] « *La plupart des règles de droits – si même nous faisons abstraction ici de celles qui ont un caractère facultatif – comportent un pourcentage toujours appréciable, parfois considérable, d'ineffectivité : ce n'est que dans une fraction des cas où elles devraient être appliquées qu'elles le sont effectivement*. » : *Ibid.*, p. 11.

[931] « *L'effectivité peut être considérée par rapport non plus à la société, mais à l'individu, à chaque individu qui a l'obligation de conformer sa conduite à la règle de droit. S'y soumettra-t-il ? S'y soustraira-t-il ? L'ineffectivité statistique, qui est la destinée ordinaire des règles de droit, est faite d'une multitude d'effectivités et d'ineffectivités individuelles* ». L'occasion pour l'auteur de s'interroger sur le fait de savoir s'il peut ou non y avoir une ineffectivité partielle au niveau individuel ? On ne peut en effet être qu'à moitié meurtrier, mais on peut payer « mal » car on paye en retard : *Ibid.*, p. 14.

[932] J. BETAILLE, « Le concept d'effectivité, proposition de définition », *op. cit.*, p. 31.

[933] J. CARBONNIER, « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », *op. cit.*, p. 15 et 16.

[934] Y. LEROY, « La notion d'effectivité du droit », *Droit et société*, mars 2011, n° 79, pp. 715-732, p. 721.

[935] *Ibid.*, p. 721.

[936] Exemple de l'application de l'effectivité à un droit déterminé : le droit du public à l'information. C.-M. PHILIPPE, « Entre effectivité et validité du droit : l'exemple du droit du public à l'information », in V. CHAMPEIL-DESPLATS, D. LOCHAK (dir.), *A la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Presses Universitaires de Paris Nanterre, 2008, pp. 59-71.

[937] Le Doyen Carbonnier dira à ce propos que « *l'effectivité de la loi qui consacre une liberté d'agir se situe non dans l'action, mais la liberté même, c'est-à-dire dans le pouvoir de choisir l'inaction aussi bien que l'action* » : J. CARBONNIER, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, *op. cit.*, p. 135.

[938] Georges Ripert développe à cet effet la question de la « réception des lois », et aborde le rôle du pouvoir exécutif dans l'application des lois : G. RIPERT, *Les forces créatrices du droit*, 2e éd., LGDJ, 1955, pp. 364 et s.

[939] J. BETAILLE, « Le concept d'effectivité, proposition de définition », *op. cit.*, p. 29.

[940] E. MILLARD, « Effectivité des droits de l'homme », in J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, H. GAUDIN, J.-P. MARGENAUD, St. RIALS et F. SUDRE (dir.)*, Dictionnaire des droits de l'homme*, PUF, 2008, p. 349.

traiter le droit de vote comme un droit de l'Homme, un droit ou une liberté fondamentale[941], cette vision de l'effectivité est particulièrement adaptée.

285. Une question de « praticabilité » de la norme. – Une règle, même obligatoire, ne peut être applicable que si elle est « *praticable* »[942]. Certes, la règle est praticable pour la plupart des personnes ordinaires, mais elle nécessite des aménagements spécifiques pour l'être par des personnes déficientes intellectuelles. L'ineffectivité du droit de vote pourrait alors être lue chez ces personnes comme un « *phénomène structurel, expression de systèmes de domination socio-économiques globaux* »[943], induisant une discrimination[944]. Des règles adaptées permettraient de rétablir l'égalité de droit dans l'exercice du droit de vote.

286. Le constat d'une abstention élevée des personnes déficientes intellectuelles. – Selon cette définition, le droit de vote n'est pas effectif chez les personnes déficientes intellectuelles, car on constate une abstention élevée chez cette catégorie de la population[945].
« *L'acte électoral concerne les électeurs disponibles mais aussi consentants, c'est-à-dire acceptant d'adopter un ensemble de règles et de rites, une quasi-liturgie républicaine faite d'une succession de gestes et d'expressions formalisées, sanctionnant non seulement une participation civique, mais aussi un choix politique* »[946]. Un certain nombre de personnes choisissent de ne pas se soumettre à ces règles. À côté d'elles, les personnes déficientes intellectuelles s'abstiennent plus de voter que la majorité non déficiente de la population. Les causes de cette abstention sont cependant majoritairement indépendantes de leur volonté. La

[941] Cf. *supra* 36 à 43.
[942] Vision qui découle d'un courant sociologique du droit, qui s'est pourtant imposée chez les juristes classiques, dont Savatier. « *Une norme sociale même rendue obligatoire par un texte juridique ne s'appliquera que si elle est sociologiquement praticable* » : R. SAVATIER, « Les creux du droit positif au rythme des métamorphoses d'une civilisation », in *Le problème des lacunes en droit*, Bruylant, 1968, pp. 521-535, p. 534. Notion de praticabilité également abordée (mais sous d'autres termes) par le Doyen Carbonnier dans J. CARBONNIER, « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », *op. cit.*
Pour plus de détails sur ce courant sociologique de la vision de l'effectivité, v. not. P. LASCOUMES et E. SERVERIN, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et société*, 1986, n° 2, pp. 101-124, p 108 et 109.
[943] Approche expliquée par P. LASCOUMES et E. SERVERIN, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *op. cit.*, p. 113.
[944] Cf. *supra* 60.
[945] Cela rejoint la définition que Yann Leroy fait de la notion d'effectivité dans sa thèse, et qu'il reprend dans cet article : Y. LEROY, « La notion d'effectivité du droit », *op. cit.*, p. 731. « *L'effectivité vise, dès lors, tout à la fois les effets concrets ou symboliques, les effets juridiques, économiques, sociaux ou de quelque autre nature, les effets désirés ou non voulus, prévus ou non intentionnels, immédiats ou différés, à la seule condition qu'ils n'entrent pas en contradiction avec les finalités de la règle de droit* ». L'impossibilité d'utiliser son droit de vote est un effet en contradiction avec la finalité de la règle de droit, qui est donc en partie ineffective.
[946] A. MUXEL, « Le peuple électeur », in M. WIEROVKA (dir.)*, Le peuple existe-t-il ?*, Sciences humaines, 2012, p. 241 à 260, p. 253.

sociologie de l'élection[947] indique que « *les catégories sociales dont le destin dépend des choix effectués par d'autres catégories et qui sont ainsi placées dans une situation de subordination ou d'aliénation s'abstiennent assez largement de participer aux scrutins* »[948]. L'abstention est liée au niveau des revenus, au diplôme, à l'âge, à la catégorie socioprofessionnelle[949]. Les catégories mal intégrées socialement auront plus tendance à s'abstenir de voter que les autres[950]. Les personnes porteuses d'une déficience intellectuelle remplissent la plupart de ces critères : souvent peu de revenus propres, un niveau de diplôme peu élevé, et se situent fréquemment en bas de l'échelle socioprofessionnelle[951]. Le handicap, a fortiori mental, est un facteur qui amplifie le phénomène d'abstention électorale[952].

287. Augmentation générale de l'abstention. – On constate cependant une augmentation générale de l'abstention [953]. Cette abstention peut révéler un réel acte politique[954], ou au contraire un désintérêt pour la question électorale[955]. L'abstention des personnes porteuses déficientes intellectuelles relève néanmoins de mécanismes bien différents, illustrant une abstention d'exclusion plus qu'une abstention choisie.

---

[947] Sur les différentes approches (qualitatives) de mesure de l'abstention : C. BRACONNIER, « L'abstention et la participation électorales », in O. FILLIEULE, F. HAEGEL, C. HAMIDI, V. TIBERJ (dir.)*, Sociologie plurielle des comportements politiques*, Presses de Sciences Po, pp. 37-68.

[948] A. LANCELOT, *L'abstentionnisme électoral en France*, Presses de Sciences Po, 1968, p. 216.
Sur la sociologie de l'abstention en France, podcast : FRANCE CULTURE, « Qui vote pour l'abstention », Podcast, *Du grain à moudre*, France culture, 15 mars 2017.
Sur une sociologie de l'abstention plus ancienne (1993) : F. SUBILEAU et M.-F. TOINET, *Les chemins de l'abstention. Une comparaison franco-américaine*, La Découverte, 1993, pp. 103-130.

[949] Lors du premier tour des élections législatives de 2017, l'abstention a été deux fois plus importante chez les jeunes électeurs que chez les plus âgés, a davantage concerné les employés et les ouvriers que les cadres, et décroit avec le niveau d'études, ou le niveau de revenu : IPSOS, Elections législatives de 2017 : 1er tour des élections législatives. Sociologie des électorats et profil des abstentionnistes.

[950] P. BRECHON, « La signification de l'abstention électorale », 2010, p. 9.

[951] Une consultation indique que l'accès à l'emploi reste encore très limité, et que l'école n'est pas suffisamment inclusive, pour les personnes atteintes d'autisme et/ou de troubles du neuro-développement : DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA STRATEGIE NATIONALE POUR L'AUTISME AU SEIN DES TROUBLES DU NEURO-DEVELOPPEMENT, *Ce que nous disent les personnes et les familles sur leur parcours de vie. Premier volet d'une étude annuelle sur l'impact de la stratégie nationale autismes-troubles du neuro-développement.*, juin 2020.

[952] Une étude révèle des taux d'abstention plus importants chez les personnes handicapées, a fortiori déficientes intellectuelles : P.-Y. BAUDOT *et al.*, « Les politiques publiques façonnent-elles les listes électorales ? Le cas des personnes handicapées en 2017 », juin 2020, vol. 70, pp. 747-772.

[953] É. BUGE, *Droit de la vie politique*, *op. cit.*, p. 56.
INSEE, « Élections présidentielles et législatives de 2002à 2017 : une participation atypique en 2017 », *Insee Première*, 2017, n° 1671.

[954] Podcast : FRANCE CULTURE, « Peut-on politiser l'abstention ? », Podcast, *Du grain à moudre*, 3 mars 2017.
A. PEILLON, *Voter, c'est abdiquer*, Don Quichotte, 2017.

[955] A. MUXEL, « L'abstention : déficit démocratique ou vitalité politique ? », *Pouvoirs*, janvier 2007, n° 120, pp. 43-55.

288. Définition de l'abstention. – L'abstention est le « *fait de ne pas participer à un vote dans le cadre d'une assemblée délibérante, d'un processus électoral ou d'un référendum* »[956]. L'abstention du vote est la « *pratique par laquelle un membre d'une assemblée délibérante renonce à voter* »[957], ou encore « *le non comportement d'un citoyen qui ne se déplace pas pour voter, alors qu'il est invité à le faire par le système politique* »[958]. L'abstention est différente du vote nul[959] ou encore du vote blanc[960]. Le nombre d'abstentionnistes s'obtient en soustrayant le nombre des votants à celui des inscrits. Attention, « *la valeur des données sur l'abstentionnisme dépend de la validité du nombre des inscrits et de celui des votants à partir desquels elles sont calculées* », chiffres qui peuvent être soumis à la critique[961]. Il est donc à noter que l'abstention est différente de la non-inscription sur les listes électorales. S'il ne faut pas totalement assimiler les non-inscrits et les abstentionnistes, la structuration de ces deux catégories n'étant pas la même[962], il est possible de considérer que la non-inscription est une forme d'abstentionnisme constant[963]. Ainsi, l'inscription étant un préalable au vote, l'étude conduira parfois à se pencher sur la non-inscription sur les listes électorales.

289. Les mécanismes classiques de l'abstention/l'abstention politique, ou stratégique[964]. – L'inscription sur les listes conditionne la possibilité de voter. Les jeunes qui atteignent 18 ans sont automatiquement inscrits sur les listes électorales, ce qui peut conduire à se questionner sur les raisons pour lesquelles les chiffres des non-inscrits sont aussi hauts[965].

---

[956] LAROUSSE, Dictionnaire en ligne, entrée °Abstention.
[957] CNRTL, Dictionnaire en ligne, entrée °Abstention.
[958] P. BRECHON, « Les facteurs explicatifs de l'abstention : quelles relations entre abstention et processus d'individualisation sur une longue période ? », in *Table-ronde « Comment concevoir et saisir les temporalités du vote ? Pour une approche longitudinale de la décision électorale », 9ème congrès AFSP de Toulouse*, septembre 2007.
[959] C. élect., art. L. 66, al. 1er : « *Les bulletins ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître, les bulletins trouvés dans l'urne sans enveloppe ou dans des enveloppes non réglementaires, les bulletins écrits sur papier de couleur, les bulletins ou enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance, les bulletins ou enveloppes portant des mentions injurieuses pour les candidats ou pour des tiers n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement.* »
[960] Un bulletin blanc ou en enveloppe vierge équivaut à un vote blanc, v. C. élect., art L. 65, al. 3 : « […] *Les bulletins blancs sont décomptés séparément et annexés au procès-verbal. Ils n'entrent pas en compte pour la détermination des suffrages exprimés, mais il en est fait spécialement mention dans les résultats des scrutins. Une enveloppe ne contenant aucun bulletin est assimilée à un bulletin blanc.* »
[961] A. LANCELOT, *L'abstentionnisme électoral en France*, *op. cit.*, p. 11.
[962] F. SUBILEAU, « L'abstentionnisme : apologisme ou stratégie », in N. MAYER (dir.)*, Les modèles explicatifs du vote*, L'Harmattan, 1997, p. 251.
[963] *Ibid.*, p. 252.
[964] F. HERAN, « Voter toujours, parfois... ou jamais », in *Le nouveau désordre électoral. Les leçons du 21 avril 2002,* B. CAUTRER, N. MAYER (dir.), Presses de Sciences Po, 2004, pp. 351-367.
[965] A noter cependant que les inscriptions sur les listes électorales ont progressé entre le 24 mai 2021 et le 9 mars 2022, avec 855 620 électeurs supplémentaires. L'Insee attribue cette progression à la démographie, beaucoup de jeunes ayant été inscrits d'office sur les listes électorales, à des démarches volontaires d'inscription suite à un

Dans cette société où le déménagement est courant, certaines personnes ne font pas les démarches pour se réinscrire sur les listes électorales de leur nouvelle commune, et finissent par être radiées des listes de leur commune de départ[966]. À cela s'ajoutent les cas de personne « mal inscrites », c'est-à-dire inscrites loin de chez elles[967].

290. Quant à l'abstention à proprement parler, une analyse classique a consisté à mettre en tension les explications d'ordre social et les explications d'ordre politique[968]. Une explication plus récente lie la montée de l'abstention à la montée de l'individualisation[969], généralement condamnée par les observateurs[970]. Certains électeurs ne se déplacent pas car l'offre politique ne correspond pas à leurs attentes, ou encore pensent que c'est inutile d'aller voter[971]. « *Le vote est davantage vécu comme un droit que l'on utilise si l'on est convaincu par un candidat ou l'enjeu d'une élection* »[972]. Cela a poussé le politiste Pierre Bréchon à considérer que l'abstention intermittente allait être amenée à se développer, au détriment de l'abstention ou de la participation permanente[973]. Cela s'est confirmé par la suite[974]. Un courant de pensée qui exprime une crise de confiance dans les décideurs politiques semble se détacher, et a été décrit par l'auteur et analyste politique Brice Teinturier comme la « *PRAF-attitude* » (« *plus rien à faire, plus rien à foutre* »)[975]. Cette crise de la démocratie conduit les électeurs à refuser de se déplacer aux urnes, car persuadés que cela ne servirait à rien. Le récent développement de l'abstention ne serait donc pas à mettre en lien avec une apathie politique, l'intérêt pour la politique semblant au contraire se développer[976]. Cette abstention intermittente semble être particulièrement présente chez les jeunes[977].

---

déménagement, ou encore à la possibilité d'inscription en ligne : « 48,7 millions d'électeurs inscrits pour l'élection présidentielle 2022 », *Insee Focus*, mars 2022, n° 264.

966 Combinaison des articles L. 18, L. 11 I., et L. 12 à L. 15-1 du Code électoral.

967 Podcast : FRANCE CULTURE, « Qui vote pour l'abstention », Podcast, *op. cit.*

968 A. LANCELOT, *L'abstentionnisme électoral en France*, *op. cit.* ; F. SUBILEAU et M.-F. TOINET, *Les chemins de l'abstention. Une comparaison franco-américaine*, *op. cit.* ; F. SUBILEAU, « L'abstentionnisme : apologisme ou stratégie », *op. cit.*

969 P. BRECHON, « La signification de l'abstention électorale », *op. cit.* ; P. BRECHON, « Comprendre les logiques de l'abstention », *Revue politique et parlementaire*, 2002, pp. 83-93.

970 A. DUHAMEL, « Les enfants gâtés de la démocratie. Quand les Français cesseront-ils de bouder la politique ? », *Le Monde*, 21 janvier 1990, disponible sur https://www.lemonde.fr/archives/article/1990/01/21/les-enfants-gates-de-la-democratie-quand-les-francais-cesseront-ils-de-bouder-la-politique_3972335_1819218.html (Consulté le 23 septembre 2021).
ASSOCIATION VACARME, « Occupons le vote », *Vacarme*, janvier 2012, n° 58, p. 1 à 39.

971 FRANCE CULTURE, « Qui vote pour l'abstention », Podcast, *op. cit.*

972 P. BRECHON, « La signification de l'abstention électorale », *op. cit.*, p. 5.

973 *Ibid.*, pp. 9-12.

974 F. HERAN, « Voter toujours, parfois... ou jamais », *op. cit.*

975 B. TEINTURIER, *« Plus rien à faire, plus rien à foutre » : la vraie crise de la démocratie*, Robert Laffont, 2017.

976 P. BRECHON, « La signification de l'abstention électorale », *op. cit.*, p. 8.

977 *Ibid.*, pp. 9 et 10 (tableau 7).

291. L'abstention d'exclusion révèle l'ineffectivité du droit de vote. – Le défaut d'inscription sur les listes électorales[978], tout comme l'abstention des personnes déficientes intellectuelles procèdent cependant d'autres mécanismes. L'abstention, ou l'éloignement des urnes, des personnes déficientes intellectuelles dépend principalement de mécanismes différents de ceux qui sous-tendent l'abstention politique. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un choix fait en toute connaissance de cause, mais plutôt d'une réaction (ou non-réaction) à un certain nombre d'obstacles physiques ou intellectuels rendant le vote difficile d'accès. Ce sont ici des raisons sociales qui conduiront à l'abstention. Il s'agit d'une abstention dite d'exclusion[979]. Elle découle d'une certaine apathie politique et conduira plutôt à une abstention permanente.

292. Il n'existe pas d'étude sociologique sur le taux d'abstention des personnes en situation de handicap intellectuel. En revanche, une étude a été menée au sein de la maison départementale des personnes handicapées des Yvelines (MDPH[980] du 78) sur la variation du taux d'inscription sur les listes électorales 2017 selon le type de déficiences principales des usagers. La sociologie de la non-inscription sur les listes offrira un éclairage précieux sur celle de l'abstention. Selon cette étude, qui se questionnait sur l'existence d'un « disability gap électoral »[981], le taux de non-inscription des personnes déficientes intellectuelles est 4,7 fois plus élevé que l'ensemble des Français en âge de voter et près de deux fois supérieur à l'ensemble de l'échantillon étudié. « *Cet écart ne s'expliquait pas par un effet direct des types de déficiences sur le comportement électoral des individus, mais par leur positionnement, beaucoup plus fréquent qu'en moyenne, dans des situations sociales (célibat, inactivité, dépendance résidentielle) fortement corrélées à la non-inscription* »[982].

293. Faibles conséquences de cette abstention sur le scrutin. – L'abstention est un grief fréquemment soulevé devant le juge électoral à propos du scrutin municipal, les requérants

[978] Toutes n'étaient déjà pas inscrites avant l'ouverture du droit de vote à toutes les personnes sous tutelle en 2019, et depuis, les personnes auparavant concernées par la suppression de leur droit de vote n'ont pas toutes fait la démarche de s'inscrire sur les listes électorales.
[979] F. HERAN, « Voter toujours, parfois... ou jamais », *op. cit.*
[980] Cf. *infra* 484, 510, 529 et 535 sur les MDPH.
[981] Divers travaux aux Etats-Unis ont porté sur le sujet et ont mis en évidence l'existence d'un *disability gap* électoral, ce qui signifie que les personnes en situation de handicap votent moins que le reste de la population. V. par exemple L. SCHUR et D. KRUSE, « Disability and Election Policies and Practices », in B.C. BURDEN, C. STEWART (dir.)*, The Measure of American Elections*, Cambridge University Press, 2014, p. 188 à 222.
[982] P.-Y. BAUDOT *et al.*, « Les politiques publiques façonnent-elles les listes électorales ? Le cas des personnes handicapées en 2017 », *op. cit.*

arguant que cela viendrait porter atteinte au principe de sincérité du scrutin[983]. La loi ne requiert pas de taux minimum de participation aux opérations de scrutin pour que le scrutin soit valide[984]. La jurisprudence a, quant à elle, pour habitude de ne pas examiner la participation[985]. Un fort taux d'abstention ne peut, soulevé seul, fonder l'annulation d'un scrutin[986]. L'abstention a donc été un grief traditionnellement rejeté par le Conseil d'État[987]. La pandémie de Covid-19, qui a connu un pic pendant les élections municipales de 2020 a été l'occasion pour le juge de l'élection de renforcer sa position quant au poids de l'abstention sur la sincérité du scrutin. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de revenir sur ce point à l'occasion d'une QPC[988] formée à propos de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 qui a reporté le second tour des élections, et a précisé que l'élection des conseillers municipaux restait acquise. Le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions ne faisaient pas obstacle à ce que les opérations de scrutin soient contestées devant le juge électoral. Il a précisé qu'il appartenait au juge électoral d'apprécier « *si le niveau de l'abstention a pu ou non altérer dans les circonstances de l'espèce, la sincérité du scrutin* ». Mais le Conseil d'État applique des principes très stricts à propos de l'abstention, même dans le cadre de la crise sanitaire évoquée, restreignant à cette occasion drastiquement le grief de la forte abstention[989]. L'abstention a donc peu de conséquences sur le scrutin, le juge

---

[983] Les conditions de vote étant différentes, il n'y a, a priori, pas eu de grief de ce type porté devant le Conseil constitutionnel à propos des élections présidentielles. L'analyse de l'abstention comme grief porté devant le juge électoral restera donc limitée aux élections locales.
Sur la place particulière de l'élection présidentielle, qui explique l'abstention moindre : « *L'élection présidentielle occupe en France une place à part – du moins en Europe. La première place, celle de l'élection reine. […] Aucun des autres scrutins ne recueille une telle participation électorale. Aucun n'occupe à ce point les acteurs politiques. Aucun n'est l'objet d'une telle attention médiatique. Et aucun ne détermine autant l'attribution et l'exercice du pouvoir politique* » : M. BALLET et O. DUHAMEL, *Les élections présidentielles*, *op. cit.*, p. 1.
« *Il y a comme une hiérarchie des votations, matérialisée par des niveaux différents d'abstention : plus une élection a des enjeux perçus importants, moins il y a d'abstention* » : P. BRECHON, « La signification de l'abstention électorale », *op. cit.*, p. 1.
[984] Pour les communes de moins de 1000 habitants, l'art. L. 253 du C. élect. requiert la majorité absolue des suffrages exprimés, et un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits.
Pour les communes de plus de 1000 habitants, l'art. L. 262 du C. élect. impose la majorité absolue des suffrages exprimés pour la liste en tête.
[985] CE, 29 novembre 2000, *Election partielle de Wailly,* n° 220510, Lebon.
Le juge de l'élection doit contrôler la moralité de l'élection, mais pas celle des électeurs à travers le taux de participation : P. LINGIBE, « Le Conseil d'Etat et l'abstention : juger de la moralité de l'élection ou de celle des électeurs ? », *op. cit.*
[986]L'abstention peut néanmoins être motif d'annulation du scrutin lorsqu'elle est due à des irrégularités de la part des organisateurs, en cas d'aléas climatiques majeurs ou tremblement de terre, ou encore en cas de violences pénalisant les candidats car elles empêchent une importante partie des électeurs d'aller voter ou bien provoquent la fermeture de bureaux de vote.
J.-C. JOBART, « Abstention et sincérité du scrutin municipal », *AJDA*, 2020, p. 2212.
R. RAMBAUD, « Elections municipales : le Conseil constitutionnel valide la loi du 23 mars 2020 », *AJDA*, 2020, p. 1673.
[987] J.-C. JOBART, « Abstention et sincérité du scrutin municipal », *op. cit.*
[988] Cons. const., 17 juin 2020, n° 2020-849-QPC, *AJDA* 2020. 1673, note R. Rambaud.
[989] J.-C. JOBART, « Abstention et sincérité du scrutin municipal », *op. cit.*

électoral accueillant rarement ce grief. Les conséquences de l'abstention électorale sont donc surtout pour l'électeur, qui sera dans l'impossibilité d'exercer son vote.

294. Le « cens caché ». – Cette impossibilité d'exercice conduit à ce que le politiste Daniel Gaxie a pu qualifier de « *cens caché* » : « *Le rapport d'exclusion que certains agents entretiennent avec la politique du fait de leur position dans la structure sociale et, surtout, de leur infériorité scolaire, a [donc] des effets comparables à ceux des restrictions du droit de vote qui écartaient les femmes et les "classes dangereuses" (classes d'âge ou classes sociales) des consultations électorales. Les inégalités scolaires fonctionnent comme un cens électoral, comme un cens culturel, d'autant plus efficace qu'il est plus caché. Alors même que le droit de suffrage est formellement reconnu à tous et socialement perçu comme universel, qu'il se présente dans son organisation actuelle comme le résultat d'une longue série de conquêtes démocratiques, qu'il dépend apparemment de la responsabilité de chacun d'en faire bon usage et que les accidents, les maladies ou la fantaisie individuels sont, au premier abord, les seuls obstacles à son exercice, un nombre important d'agents faiblement politisés se trouvent de facto écartés des urnes à chaque consultation. Questions politiques posées à des agents inégalement préparés à répondre, les élections contribuent pour la part qui leur revient à la dépossession politique des groupes culturellement défavorisés* »[990]. L'inaccessibilité du processus électoral

L'abstention, selon le Conseil d'État, doit entraîner des effets spécifiques. Il donne pour exemple l'atteinte au libre exercice du droit de vote, et la rupture d'égalité entre les candidats. Étant entendu que l'écart de voix entre les différentes listes est à prendre en considération. Dans l'arrêt *Élections municipales et communautaires de Saint-Sulpice-sur-Risle* du 15 juillet 2020, le requérant n'avait fait valoir que le fort taux d'abstention (56,07 %), sans évoquer aucune autre circonstance. Le Conseil d'État a donc jugé que « *le niveau de l'abstention n'est ainsi, par lui-même, pas de nature à remettre en cause les résultats du scrutin, s'il n'a pas altéré, dans les circonstances de l'espèce, sa sincérité* » et a rejeté la demande d'annulation des élections : CE, 15 juillet 2020, *Elections municipales et communautaires de Saint-Sulpice-sur-Risle*, n° 440055, Lebon ; *AJDA* 2020. 1451 ; 2212, note J.-C. Jobart ; et 2021. 383, étude J.-P. Camby ; *AJCT* 2020. 581, obs. A.-S. Juilles.
Par l'arrêt *Élections municipales de La Balme-de-Sillingy* (CE, 22 mars 2021, *Elections municipales de La Balme-de-Sillingy,* n°445083.), le Conseil d'État confirme une application très restrictive de ce principe : R. RAMBAUD, « Elections municipales dans un « cluster » ? Peu importent l'abstention et le confinement ! », *AJDA*, 2021, p. 1223.
Dans cette affaire, qui touche une commune ayant constitué l'un des premiers clusters du Covid-19 en France, le maire sortant, et candidat aux élections municipales, était tombé malade et hospitalisé pour Covid-19, un nombre important de ses colistiers étant également touchés par la maladie. Ils étaient donc en quarantaine lorsque la seconde candidate a annoncé sa candidature et a mené sa campagne. La gendarmerie avait de plus été fermée quelques jours, rendant difficile l'établissement de procurations. Le maire sortant avait donc exposé des griefs liés au libre exercice du vote et à l'égalité entre les candidats. Le Conseil d'État a réfuté tous ces arguments, et a refusé d'annuler les élections.
Cette analyse a encore été confirmée avec l'arrêt du Conseil d'État Élections municipales d'Annemasse (CE, 30 décembre 2021, *Elections municipales d'Annemasse*, n° 449172, inédit au recueil Lebon.) Analyse par R. RAMBAUD, « Contentieux électoral et abstention », *AJDA*, 2022, p. 1097.
[990] D. GAXIE, *Le Cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Le Seuil, 1978, p. 222.

est donc une grande partie de l'équation qui conduit à cette abstention constatée des personnes qui présentent une déficience intellectuelle.

295. Plan. – Au fil des personnes rencontrées et des entretiens[991], une évidence s'est imposée : si le droit de vote avait été reconnu, il n'était, pour beaucoup, pas effectif. Un certain nombre avait fait la démarche, accompagnée par leur établissement d'accueil, de s'inscrire sur les listes électorales, mais la plupart n'avaient qu'une vague idée de la concrétisation de cette inscription par un vote effectif. De nombreuses difficultés empêchent donc encore le vote des personnes déficientes intellectuelles. Ces difficultés sont pour la plupart liées au manque d'accessibilité des opérations de scrutin (**titre I**). L'aide humaine au vote permettrait de résoudre une grande partie des difficultés restantes (**titre II**).

[991] Cf. annexe 2.

TITRE I : UN DÉFICIT D'ACCESSIBILITÉ DU VOTE

« *J'ai le droit de m'inscrire sur les listes électorales depuis longtemps car je suis en curatelle. Je ne l'ai jamais fait car je ne sais pas ce qu'il faut faire, et je ne sais pas comment voter. J'ai peur qu'on se moque de moi.* » Yannick

Extrait de carnet de thèse – Juin 2019

296. Pourquoi les personnes déficientes intellectuelles s'abstiennent plus que les autres ? – « *C'est sans doute que la participation est considérée comme un des éléments du rôle socio-culturel des catégories « autonomes » ou « dominantes » tandis que la passivité est l'attitude attendue des catégories « aliénées » ou « subordonnées ». Ces catégories — dont l'apprentissage socio-culturel consiste essentiellement dans l'intériorisation de leur dépendance — jouent souvent ce rôle avec conviction* »[992]. Chacun a le droit de faire usage de son vote, ou de s'abstenir. Cependant, il s'agit d'un choix vraiment libre lorsque les modalités d'accès à l'information électorale et au vote sont accessibles[993]. Ce n'est pas toujours le cas pour les personnes en situation de handicap mental, qui seront conduites à une abstention d'exclusion, car forcées de s'abstenir pour des raisons extérieures à leur volonté.

297. Définition de l'accessibilité. – L'accessibilité est l'ensemble des mesures mises en œuvre pour permettre aux personnes en situation de handicap d'accéder en toute autonomie à tous les lieux, services, produits et activités[994]. L'accessibilité peut être physique, à un lieu, mais il peut également s'agir de l'accessibilité à un service, à une prestation, ou encore de l'accessibilité à l'information sur un droit ou de l'accessibilité de l'exercice de ce droit[995]. Les personnes déficientes intellectuelles peuvent donc se retrouver confrontées à l'inaccessibilité physique des bureaux de vote (car pas assez indiqués et signalisés), des techniques de scrutin

[992] A. LANCELOT, *L'abstentionnisme électoral en France*, *op. cit.*, p. 217.
[993] Cf. *infra* 325 à 336.
[994] « *L'accessibilité permet l'autonomie et la participation des personnes ayant un handicap, en réduisant, voire supprimant, les discordances entre les capacités, les besoins et les souhaits d'une part, et les différentes composantes physiques, organisationnelles et culturelles de leur environnement d'autre part. L'accessibilité requiert la mise en œuvre des éléments complémentaires, nécessaires à toute personne en incapacité permanente ou temporaire pour se déplacer et accéder librement et en sécurité au cadre de vie ainsi qu'à tous les lieux, services, produits et activités. La société, en s'inscrivant dans cette démarche d'accessibilité, fait progresser également la qualité de vie de tous ses membres* ». Définition élaborée par MINISTERE DELEGUE A LA SECURITE SOCIALE, AUX PERSONNES AGEES, AUX PERSONNES HANDICAPEES ET A LA FAMILLE, Définition de l'accessibilité, 2006, p. 19.
[995] *Ibid.*, p. 36.

(car pas assez expliquées, difficile à comprendre, notamment à cause de l'accès difficile à la lecture), ou encore de l'information électorale (trop obscure).

298. Plan. – L'abstention des personnes déficientes intellectuelles est donc principalement due à l'inaccessibilité du processus électoral, l'État n'ayant pas suffisamment mis les moyens pour atteindre l'objectif d'accessibilité des techniques et outils de scrutin (**chapitre 1**). Le cas des personnes déficientes intellectuelles vivant en établissement spécialisé constitue un cas particulier d'inaccessibilité au vote (**chapitre 2**).

CHAPITRE 1 : LES ENTRAVES GÉNÉRALES À L'ACCESSIBILITÉ DU VOTE

« *Je suis informé, et je sais pour qui voter. Mais je n'arrive pas à lire les papiers donc je choisis au hasard. Au deuxième tour, j'arrive plus facilement à prendre le papier que je veux car il y a moins de candidats* »[996].

Jules, entretien du 29 mars 2022

299. Impact de l'accessibilité sur la participation électorale. – L'obligation d'accessibilité des opérations de scrutin fixées par le législateur n'est pas respectée[997]. Certaines personnes déficientes intellectuelles se retrouvent alors dans une situation délicate pour l'exercice de leur droit de vote, ce qui explique en partie l'abstention d'une partie des personnes déficientes intellectuelles, qui se retrouvent dans une situation de discrimination indirecte[998], car découlant de carences de la part de l'État dans son obligation de mise en accessibilité du scrutin. Or, l'accessibilité est cruciale pour permettre l'effectivité des droits civiques[999] des personnes en situation de handicap.

300. Obstacles aux États-Unis au vote des minorités – Pour illustrer l'énorme impact d'éléments extérieurs sur l'abstention au vote, un exemple sera particulièrement parlant. Les mécanismes électoraux sont différents en France et aux États-Unis[1000], mais les questions de la place des bureaux de vote, et de la connaissance de ses droits sont également centrales dans la problématique du vote des minorités aux États-Unis[1001]. « *La Constitution, et le système*

[996] Jules, entretien du 29 mars 2022, Pontivy. Audio disponible sur demande. Les prénoms ont été changés pour respecter l'anonymat des personnes rencontrées.
[997] H. RIHAL, « La participation et la citoyenneté des personnes handicapées, 15 ans après », in F. DURAND, (dir.), *La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. 15 ans de progrès réels et d'espoirs déçus*, IFJD, 2021, p. 65 à 76.
[998] C. GARDOU, *La société inclusive, parlons-en !*, *op. cit.*, p. 124.
[999] A. BOUJEKA, « L'accessibilité, instrument de l'effectivité des droits civiques des personnes en situation de handicap », in S. CHASSAGNARD-PINET et A. GONZALEZ (dir.), *Compensation du handicap et inclusion sociale. Les apports d'une conception sociale du handicap*, Mare & Martin, 2017, p. 166 à 181. (article rédigé avant la suppression de l'article L. 5 du Code électoral par la loi de 2019).
[1000] Une étude comparative datant de 1993 a comparé les mécanismes de l'abstention en France et aux États-Unis : F. SUBILEAU et M.-F. TOINET, *Les chemins de l'abstention. Une comparaison franco-américaine*, *op. cit.*
[1001] Le critère racial est admis aux Etats-Unis pour parler de minorités, ce qui n'est pas le cas en France. Il y est donc possible de faire des statistiques ethniques. Selon le rapport de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités de l'ONU, une minorité est « *un groupe numériquement*

politique américain en général servent, à certains égards, à décourager l'électorat de voter. Ce n'est pas par accident mais par la volonté des constituants qui craignaient les factions et une règle majoritaire sans limite »[1002]. Cette phrase, qui date de 1966, semble toujours pouvoir s'appliquer aujourd'hui outre-Atlantique.

301. Placement stratégique des bureaux de vote et découpage électoral. – Beaucoup d'électeurs afro-américains, ou issus d'autres minorités ethniques, s'abstiennent en raison d'obstacles au vote trop importants[1003]. L'éloignement ou la suppression des bureaux de vote dans les quartiers pauvres et/ou noirs touchent ainsi durement les personnes qui y vivent[1004]. L'abstention plus forte constatée chez les minorités ethniques s'explique ainsi en partie par des éléments complètement indépendants de leur volonté. Une différence majeure est cependant à noter avec la situation des adultes en situation de handicap mental. Certains observateurs qualifient ces manœuvres de volontaires[1005]. Une décision de la Cour suprême de 2013, *Shelby County v. Holder*, supprimant la supervision fédérale conservée sur les États sudistes pour l'organisation des élections, a ainsi fait augmenter le phénomène de *gerrymandering, ou* « charcutage électoral »[1006], une technique visant au découpage stratégique des districts pour maximiser les chances d'un candidat de gagner. La localisation du bureau de vote a donc un

inférieur du reste de la population d'un État en position non-dominante, dont les membres -ressortissants de l'État – possèdent d'un point de vue ethnique, religieux, ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue » : SOUS-COMMISSION DE LA LUTTE CONTRE LES MESURES DISCRIMINATOIRES ET LA PROTECTION DES MINORITES DE L'ONU, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, 1979, p. 5. Selon une étude en droit français, la minorité est « *un groupe de nationaux dont la volonté commune est de se voir reconnaître des caractéristiques culturelles, linguistiques et religieuses créées, entre ses membres, un esprit de solidarité qui le distingue du groupe national majoritaire avec lequel ses membres sont liés juridiquement et, en cela, soumis pour partie ou en intégralité à l'assimilation du droit étatique* » : A. NANCHI, *Vers un statut des minorités en droit constitutionnel français (Thèse)*, Lyon 3, 2003, p. 40.
Pour un article consacré à la définition de la notion de minorité, v. not. M. ABOU RAMADAN, « La définition des minorités en droit international », in L. OBADIA ET A.-L. ZWILLING (dir.)*, Minorité et communauté en religion*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2019, pp. 79-98 ; J. WOEHRLING, « Les trois dimensions de la protection des minorités en droit constitutionnel comparé », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 2004 2003, n° 34, p. 95 à 153, p. 95 à 117.

[1002] R. LANE, *Political Life*, The Free Press, 1966, p. 317 ; cité par F. SUBILEAU et M.-F. TOINET, *Les chemins de l'abstention. Une comparaison franco-américaine*, *op. cit.*, pp. 64-65.

[1003] *Ibid*.

[1004] « Closed voting sites hit minority counties harder for busy midterm elections », *USA TODAY*, octobre 2018, disponible sur https://www.usatoday.com/story/news/2018/10/30/midterm-elections-closed-voting-sites-impact-minority-voter-turnout/1774221002/ (Consulté le 9 avril 2021).

[1005] « How the Trump Campaign is Trying to Suppress the Black Vote », *Time*, 22 octobre 2020, disponible sur https://time.com/5902729/black-voter-suppression-2020/ (Consulté le 9 avril 2021).

[1006] « Etats-Unis : comment les républicains empêchent les Noirs de voter aux "midterms" », *L'Obs*, 30 octobre 2018, disponible sur https://www.nouvelobs.com/monde/l-amerique-selon-trump/20181030.OBS4718/etats-unis-comment-les-republicains-empechent-les-noirs-de-voter-aux-midterms.html (Consulté le 9 avril 2021).

double enjeu aux États-Unis. Pensée stratégiquement, elle peut compliquer les déplacements de certains électeurs, ainsi que jouer sur les chances d'un candidat de remporter une élection.

302. En France : accessibilité insuffisante des bureaux de vote et techniques de scrutin. – Pour les personnes déficientes intellectuelles, les points d'achoppement semblent aussi se situer sur la localisation du bureau de vote, ainsi que son organisation. Il n'est pas question en France de penser la localisation des bureaux de vote pour empêcher certaines populations de voter. Cependant, les bureaux de vote ne sont pas pour autant pensés pour être accessibles et proches d'établissements spécialisés accueillant des personnes en situation de handicap.
L'accessibilité des opérations de scrutin étant loin d'être complète[1007], il est inévitable que les taux d'abstention soient aussi hauts.

303. Plan. – L'étude de la notion d'accessibilité permettra de comprendre les mesures mises en place par le législateur sur ce point, et de mesurer les efforts fournis à ce jour pour les respecter (**section 1**). La procuration de vote peut être perçue comme une mesure permettant l'accessibilité au vote. Elle présente cependant plusieurs insuffisances qui ne lui permettent pas de répondre aux besoins des personnes déficientes intellectuelles (**section 2**).

Section 1 : L'obligation d'accessibilité du vote

304. Préoccupation actuelle de l'accessibilité du scrutin. – La loi du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du président de la République[1008] dispose dans son article 2, II, 2° que le Gouvernement doit remettre au Parlement, au plus tard le 1er juin 2023, « *Une analyse des évolutions juridiques et techniques nécessaires pour améliorer l'accessibilité de la propagande électorale aux personnes en situation de handicap, y compris lors des autres consultations électorales*. ». Elle est également venue insérer à l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 un *alinea* qui dispose que « *les candidats veillent à l'accessibilité de leurs moyens de propagande électorale aux personnes en situation de handicap, en tenant compte des différentes formes de handicap et de la diversité des supports de communication. Ils peuvent*

[1007] Cf. *infra* 348 à 351.
[1008] Loi n° 2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République.

consulter à cette fin le Conseil national consultatif des personnes handicapées, qui publie des recommandations ou observations ».

305. Dans la perspective de cette loi, et pour suivre l'accessibilité de la campagne présidentielle 2022, le CNCPH a lancé un observatoire des campagnes[1009], et émet des relevés réguliers[1010]. La majorité des candidats est loin de répondre aux exigences légales[1011]. L'accessibilité est pourtant l'une des clés de la compensation du handicap.

306. L'accessibilité comme mode de compensation du handicap. – Il existe en France un droit à compensation. La compensation a été inscrite dans la loi par la loi de modernisation sociale de janvier 2002. C'est la loi du 11 février 2005 qui a ensuite donné corps à la « *compensation des conséquences du handicap* »[1012]. Par son article 11, elle est venue insérer un article L. 114-1-1 au Code de l'action sociale et des familles qui affirme dans son premier *alinea* que « *la personne handicapée a droit à la compensation des conséquences de son handicap quels que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie* ».

307. Définition de la compensation[1013]. – La compensation est définie très largement dans un deuxième *alinea*[1014]. Compenser un handicap ou une déficience signifie que

[1009] CNCPH, « Observatoire de l'accessibilité des campagnes électorales et des scrutins de 2022 », disponible sur https://cncph.fr/electoral/?fbclid=IwAR0seu1gplKjfWxqCPxbZ3XA1TFWkcwb8pBHpt-8qUOzl8nNjjGTJ5Jau0w (Consulté le 21 mars 2022).

[1010] CNCPH, « Relevé n° 1 du 4 mars 2022 de l'observatoire de l'accessibilité des campagnes électorales et des scrutins de 2022 », disponible sur https://cncph.fr/releve1/?fbclid=IwAR2GzFlkmOXnBkru9TXZ_VoRBZ4PvsnhrFPg8BWd6X1XrpwZLuN85iH9P1Q (Consulté le 21 mars 2022) ; CNCPH, « Relevé n° 2 du 11 mars 2022 de l'observatoire de l'accessibilité des campagnes électorales et des scrutins de 2022 » disponible sur https://cncph.fr/releve2/ (Consulté le 4 avril 2022).

[1011] Un site reprend les programmes des candidats en version classique, en FALC (facile à lire et à comprendre), et en version audio : CNCCEP, « Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle", disponible sur https://www.cnccep.fr/candidats.html (Consulté le 4 avril 2022).
Une lecture de la version FALC des programmes permet rapidement de constater que les règles du FALC ne sont pas respectées par tous les candidats.

[1012] Il faut noter que la définition du handicap de la France n'est pas unanime, et est notamment critiquée par la commission de suivi de la CDPH. Ainsi, là où le législateur français parle de « compensation de conséquences du handicap », il conviendrait de parler de la compensation du handicap, car la situation de handicap est créée par la conjonction entre les déficiences de la personne, et leur réception par l'environnement. Cf. *supra* 9 à 17.

[1013] La compensation sera traitée plus amplement *infra* : cf. *infra* 527 à 544.

[1014] CASF, art. L. 114-1-1 al. 2 : « *Cette compensation consiste à répondre à ses besoins, qu'il s'agisse de l'accueil de la petite enfance, de la scolarité, de l'enseignement, de l'éducation, de l'insertion professionnelle, des aménagements du domicile ou du cadre de travail nécessaires au plein exercice de sa citoyenneté et de sa capacité d'autonomie, du développement ou de l'aménagement de l'offre de service, permettant notamment à l'entourage de la personne handicapée de bénéficier de temps de répit, du développement de groupes d'entraide mutuelle ou de places en établissements spécialisés, des aides de toute nature à la personne ou aux institutions pour vivre en milieu ordinaire ou adapté, ou encore en matière d'accès aux procédures et aux institutions spécifiques au handicap ou aux moyens et prestations accompagnant la mise en œuvre de la protection juridique régie par le*

l'environnement où évolue la personne vient apporter des réponses à ses déficiences, de telle sorte qu'elle n'est pas pénalisée par rapport à une personne ne présentant pas de déficience. Elle ne se retrouve donc pas en situation de handicap. Malgré cette définition, la compensation est, dans la loi française, essentiellement financière, et elle prend corps, pour le volet individuel de la compensation, dans la prestation de compensation du handicap (PCH)[1015]. La réduire à des mesures financières ampute cependant largement l'ampleur de la compensation. Tout n'est pas compensable par des moyens financiers alloués à la personne en situation de handicap. Dans certains cas, des changements globaux apportés à la société elle-même seraient plus efficaces, et sans doute moins chers sur le long terme. Ces changements globaux, plus efficients, sont des mesures d'accessibilité[1016]. En rendant plus accessibles les bâtiments, mais aussi les administrations, ou encore les services publics, tant du point de vue physique, que sensoriel, ou encore intellectuel, un certain nombre de difficultés découlant d'un handicap seraient compensées.

308. Accessibilité du vote et compensation. – Dans le cadre du droit de vote, compenser un handicap reviendrait à gommer toutes les difficultés qui pourraient se présenter et qui découlent de la situation de déficience intellectuelle[1017]. La mise en accessibilité des lieux de vote et des opérations de scrutin permet donc de compenser de façon efficace beaucoup des difficultés qu'une personne déficiente intellectuelle pourrait éprouver.

309. Lien entre accompagnement et accessibilité. – L'aide humaine, ou l'accompagnement, fait partie des mesures d'accessibilité primordiales pour permettre un vote éclairé aux personnes déficientes intellectuelles[1018] car elle permet de compenser[1019] les difficultés du vote et de le mettre à la portée du majeur concerné. Néanmoins, au vu des spécificités qui l'entourent, et de l'étendue du sujet, le choix a été fait de traiter

titre XI du livre Ier du Code civil. Ces réponses adaptées prennent en compte l'accueil et l'accompagnement nécessaires aux personnes handicapées qui ne peuvent exprimer seules leurs besoins ».

[1015] Volet personnel détaillé dans l'art. 3 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

[1016] M. BORGETTO et R. LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, 11e éd., LGDJ, 2021, no 384.

[1017] D. EVERAERT-DUMONT, « Handicap : l'universalité du droit à compensation », *JCP S*, 2006, p. 9.

[1018] L'accessibilité est ainsi l'un des objectifs de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, qui est notamment venue créer la prestation de compensation du handicap (PCH) pour répondre à cet objectif. L'aide humaine fait partie des modalités de la PCH : M. BORGETTO et R. LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, *op. cit.*, no 410 s.

[1019] L'aide humaine est ainsi une des modalités de la prestation de compensation du handicap (PCH) : *Ibid.*, no 412.

l'accompagnement dans un autre titre[1020]. Dans ce chapitre, l'étude sera portée sur les moyens matériels de rendre le droit de vote accessible aux personnes déficientes intellectuelles.

310. Plan. – L'étude de la notion d'accessibilité (**paragraphe 1**), permettra d'examiner plus particulièrement l'accessibilité appliquée au vote (**paragraphe 2**). La non-inscription sur les listes électorales sera traitée ici à côté de l'abstention à proprement parler. Chez la personne déficiente intellectuelle, les mécanismes de la non-inscription sont très semblables à ceux du non-déplacement en bureau de vote.

Paragraphe 1 : La notion d'accessibilité

311. Définition. – L'accessibilité est le « *caractère de quelque chose, d'un lieu qui sont accessibles* »[1021]. L'adjectif « accessible » trouve alors deux entrées : « *Se dit d'un lieu, d'une situation, etc., auxquels on peut accéder* », et « *Se dit de quelque chose (livre, œuvre, art) que l'on peut comprendre* »[1022]. L'accessibilité ne va pas forcément de pair avec le handicap ou la déficience. Il y a pourtant un lien. Le monde est considéré comme accessible pour une personne lambda, mais il ne le sera pas pour une personne ayant une difficulté donnée : barrière de la langue, déficience physique, déficience intellectuelle, etc. L'inaccessibilité est ainsi toujours liée à une difficulté.

312. En droit français, la notion d'accessibilité est d'abord un critère de qualité de la loi : l'accessibilité fait d'abord référence à l'objectif de valeur constitutionnelle et d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi[1023]. L'accessibilité a ensuite été développée dans le domaine du handicap. Elle vise à gommer les inégalités entre les personnes en difficulté (déficiences, vieillissement, non-francophones, etc.) et le reste de la population.

313. Plan. – Dans le domaine du handicap, l'accessibilité est d'abord une exigence de la CDPH, qui a notamment été reprise par la Commission européenne et le Conseil de

[1020] Cf. partie II, titre II, *infra* 435 à 566.
[1021] LAROUSSE, Dictionnaire en ligne, entrée °Accessibilité.
[1022] LAROUSSE, Dictionnaire en ligne, entrée °Accessible.
[1023] Cons. const., 28 avril 2005, n° 2005-514 DC, cons. 14 : « *l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, qui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* ».

l'Europe (**A**). La France s'est ensuite emparée de cette exigence (**B**), la rendant applicable dans tous les domaines, et notamment concernant les élections.

A. Au niveau supranational : l'accessibilité de la citoyenneté

314. Convention ONU. – Dans le domaine du handicap, c'est l'ONU qui a pris l'initiative de défendre l'accessibilité à l'occasion de la Convention relative aux droits des personnes handicapées de 2006. Elle fait partie des 8 principes généraux de cette convention[1024], et l'article 9 lui est consacré. L'accessibilité y est définie de façon très large. Il s'agit, pour les États parties, envers les personnes handicapées, de prendre « *des mesures appropriées pour leur assurer, sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication, y compris aux systèmes et technologies de l'information et de la communication, et aux autres équipements et services ouverts ou fournis au public, tant dans les zones urbaines que rurales »,* et ce dans le but de leur permettre *« de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie ».* Le but est de rendre la société complètement accessible à toutes les personnes en situations de handicap. L'effort doit reposer sur la société, et non sur les personnes elles-mêmes.

315. Cette convention a été signée en 2007 et ratifiée en 2010 par la France[1025], pour une entrée en vigueur la même année. Cependant, aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect de ces engagements. Un débat existe ainsi quant au fait de savoir si cette convention est d'effet direct en France ou non[1026], cette convention restant relativement absente des jurisprudences administratives et judiciaires[1027]. En France, c'est la Défenseure des droits, organe créé en 2011, qui est chargé du suivi de l'application de la Convention[1028].

[1024] Convention relative aux droits des personnes handicapées, 13 décembre 2006, article 3.
[1025] Décret n° 2010-356 du 1er avril 2010 portant publication de la convention relative aux droits des personnes handicapées (ensemble un protocole facultatif), signée à New York le 30 mars 2007, *op. cit.*
[1026] M. BLATMAN, *Étude de l'effet direct des stipulations de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées. Rapport au Défenseur des droits*, *op. cit.* ; DEFENSEUR DES DROITS, *La Convention relative aux droits des personnes handicapées. Comprendre et mobiliser la Convention pour défendre les droits des personnes handicapées*, décembre 2016, p. 17 s.
[1027] F. MONEGER, « Brèves remarques sur la portée de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées », *RDSS*, 2020, p. 73.
[1028] DEFENSEUR DES DROITS, *La mise en oeuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH)*, 2020.
Attributions de la Défenseure des droits : Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ; Loi ordinaire n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

316. Union européenne. – L'union européenne a ratifié la CEDH en 2010[1029]. C'est ainsi que l'accessibilité fait partie des 8 domaines principaux d'action répertoriés par la Commission européenne dans sa Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées[1030]. La stratégie 2021-2030 en faveur des droits des personnes handicapées[1031] entend renforcer le mouvement. Elle vise directement dans son 5° l'accessibilité des informations et des bureaux de vote, et aucun type de handicap n'est écarté. L'action de l'Union européenne en matière de droits fondamentaux tend par ailleurs à se renforcer, leurs contours étant renforcés au moyen d'actes législatifs[1032].

317. Conseil de l'Europe. – L'accessibilité fait également partie des 5 domaines prioritaires d'action dégagés par le Conseil de l'Europe dans sa Stratégie sur le Handicap 2017-2023, annexe de la Recommandation Rec(2005)6[1033] du Conseil des Ministres. Il considère que *« L'accessibilité est souvent considérée seulement de manière restrictive comme l'accessibilité à l'environnement bâti. En réalité, il s'agit d'un concept beaucoup plus large, qui comprend également l'accessibilité des biens et des services, y compris des canaux par lesquels ils sont fournis, et inclut la conception universelle. L'accessibilité est liée à tous les articles de la CDPH et doit donc être envisagée sous l'angle de l'égalité et de la non-discrimination. Elle s'applique aussi bien au secteur privé qu'au secteur public. Elle est en d'autres termes un « facilitateur » pour les personnes handicapées dans tous les domaines de la vie. »* L'accessibilité n'est ici pas abordée directement dans le domaine de la citoyenneté et du vote. Pourtant, la définition est très large, et le Conseil de l'Europe fait référence à « *tous les articles de la CDPH* », ce qui inclut obligatoirement la participation politique pleine et entière. Le

[1029] « *En tant qu'engagement international liant l'Union, la Convention a intégré la hiérarchie des sources européennes, devenant ainsi un instrument d'interprétation conforme du droit dérivé européen pour la Cour de justice* », et « *en ratifiant la Convention, l'Union s'est engagée à garantir, dans les limites de ses compétences, le respect de ses dispositions, par l'ensemble des instruments législatifs, des politiques ou programmes européens* » : O.A. MACOVEI, « L'intégration des personnes handicapées dans l'Union européenne », *Rev. UE*, 2016, p. 37.

[1030] Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées : un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves, *op. cit.*

[1031] Stratégie européenne 2021-2030 en faveur des droits des personnes handicapées.
Elle y avait été fortement encouragée par la Résolution du Parlement européen du 18 juin 2020 sur la stratégie européenne en faveur des personnes handicapées pour l'après-2020 (2019/2975 (RSP)). « *Considérant qu'il existe encore des textes de loi, aussi bien nouveaux que révisés, qui ne font référence ni à la CDPH ni à l'accessibilité ; que l'accessibilité est une condition préalable de l'autonomie et de la participation* […] »

[1032] Y. LORANS, « Le législateur européen et la protection des droits fondamentaux dans l'Union : vers une concrétisation législative de la Charte », *RTD Eur.*, 2021, p. 59.

[1033] Recommandation Rec(2006)5 du 5 avril 2006 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société : améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe 2006-2015.

Conseil de l'Europe a établi sur la base de cette stratégie une série de recommandations et de résolutions, répertoriées sur son site internet[1034].

318. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe énonce dans la recommandation Rec(2006)5 que : « *La participation de tous les citoyens à la vie politique et publique et au processus démocratique est essentielle pour le développement des sociétés démocratiques. La société doit refléter la diversité de ses citoyens et tirer profit de leurs expériences et de leurs connaissances multiples. C'est pourquoi il est important que les personnes handicapées puissent exercer leur droit de vote et participer à de telles activités.*
Il est nécessaire de s'efforcer de créer un environnement dans lequel les personnes handicapées se sentent encouragées à participer à la vie politique et soient à même de le faire, aux niveaux local, régional, national et international. Or, cela n'est possible que si l'on crée les conditions permettant à chacun de jouir de ses droits politiques » (3.1.1.). La recommandation incite les États membres à « *veiller à ce que les procédures et les bureaux de vote soient adaptés et accessibles aux personnes handicapées afin qu'elles puissent exercer leurs droits démocratiques, et autoriser, si nécessaire, un dispositif d'assistance au vote* » (3.1.3.i.) pour favoriser la participation des personnes handicapées à la société civile.

319. Place importante de la citoyenneté dans les instruments supra-nationaux. – La citoyenneté et le droit de vote ont pris toute leur place dans les textes européens et supra-nationaux. L'accessibilité à tous de la citoyenneté, et donc du droit de vote, est plus que jamais encouragée, voire requise. La France a construit sa politique du handicap en fonction de ces instruments.

B. En droit français : une obligation affirmée par le législateur

320. Plan. – La France a ciblé il y a maintenant quelques années l'accessibilité comme étant importante pour une société plus adaptée au handicap. Ses efforts se sont cependant centrés pendant longtemps autour de l'accessibilité physique de la société (**1**). Ce n'est que depuis récemment qu'une prise en compte se fait progressivement autour de l'importance d'associer

[1034] CONSEIL DE L'EUROPE, « Textes adoptés sur la base de la stratégie sur le Handicap 2017-2023 du Conseil de l'Europe », disponible sur https://www.coe.int/fr/web/disability/adopted-texts (Consulté le 22 mars 2022).

également les personnes en situation de handicap mental à la vie de leur pays, et notamment à sa vie citoyenne (**2**).

1. Historiquement : l'accessibilité physique

321. Loi du 30 juin 1975 sur l'accessibilité des lieux publics[1035]. – Premier texte français à aborder l'accessibilité, cette loi s'est surtout attachée à rendre la voirie, les transports, mais aussi les locaux à usage d'habitation accessibles aux personnes en situation de handicap physique (principalement en fauteuil roulant)[1036]. Une série de lois et de décrets[1037] est venue préciser cette première loi de 75, mais c'est en 2005 qu'un véritable tournant a été opéré.

322. Loi 2005 sur l'égalité des chances. – L'accessibilité dans le domaine du handicap a été consacrée par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. C'est spécifiquement le titre IV de cette loi qui est consacré à l'accessibilité[1038]. Trois domaines sont visés par ce titre, chacun abordé dans un chapitre : la scolarité, l'emploi, et, la catégorie des « *cadres bâtis, transports et nouvelles technologies* ». Au vu des thèmes abordés par la loi de 2005, on en déduit rapidement que, même si le nom de la loi aurait pu le laisser penser (« *citoyenneté des personnes handicapées »*), la citoyenneté, au sens juridique du terme, n'est pas un domaine à rendre accessible de manière prioritaire. L'accessibilité du cadre bâti suppose que le bâtiment du bureau de vote doit être accessible mais il n'est pas prévu que les opérations de scrutin elles-mêmes soient accessibles (et donc intellectuellement accessibles). L'ordonnance du 26 septembre 2014[1039] a permis au Gouvernement de prendre des mesures relatives à

[1035] Loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées.
[1036] Article 49, rédaction d'origine : « *Les dispositions architecturales et aménagements des locaux d'habitation et des installations ouvertes au public, notamment les locaux scolaires, universitaires et de formation doivent être tels que ces locaux et installations soient accessibles aux personnes handicapées*. »
Article 52, Al. 1er, rédaction d'origine : « *Afin de faciliter les déplacements des handicapés, des dispositions sont prises par voie réglementaire pour adapter les services de transport collectif ou pour aménager progressivement les normes de construction des véhicules de transport collectif, ainsi que les conditions d'accès à ces véhicules ou encore pour faciliter la création et le fonctionnement de services de transport spécialisés pour les handicapés ou, à défaut, l'utilisation des véhicules individuels*. »
[1037] Décret n° 78-1167 du 9 décembre 1978, pris en application de la loi du 30 juin 1075 ; Loi n° 91-663 du 13 juillet 1991 ; Décret n° 99-756 du 31 août 1999 et Décret n° 99-757 du 31 août 1999, tous deux pris en application de la loi du 13 juillet 1991 précitée ;
[1038] J. WOLOKOW, « Aménagements urbains et handicaps », in F. DURAND, (dir.)*, La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. 15 ans de progrès réels et d'espoirs déçus*, IFDJ, 2021, pp. 99-110.
[1039] Ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

l'accessibilité des ERP (établissements recevant du public), et confirme que c'est surtout l'accessibilité physique de ces ERP qui est priorisée, à destination des personnes souffrant d'un handicap physique ou sensoriel.

323. Les agendas d'accessibilité programmée (Ad'Ap). – L'objectif de mise en accessibilité devait être rempli pour 2015[1040]. Cependant, la tâche à accomplir étant manifestement trop importante pour être satisfaite à cette date[1041], les délais ont été redéfinis. La loi du 10 juillet 2014[1042] est venue allonger le délai laissé aux établissements recevant du public (services publics, mais aussi commerces) ainsi qu'aux transports pour devenir complètement accessibles aux personnes en situation de handicap. Une circulaire du 21 mai 2015 a organisé cette obligation pour les ERP via les Ad'Ap, agendas d'accessibilité programmée[1043]. L'absence de dépôt d'Ad'Ap avant le 31 mars 2019 est maintenant sanctionnée[1044].

324. Historiquement, la priorité était de rendre physiquement accessible ces lieux et services à des personnes déficientes, et les handicaps physiques et sensoriels étaient mieux pris en compte. La déficience intellectuelle est néanmoins de plus en plus intégrée, et cela contribue à l'exigence d'une accessibilité non seulement physique, mais aussi intellectuelle, de la société.

2. L'accessibilité du vote à tous les types de handicap

325. Plan. – L'accessibilité est une obligation légale, adaptée dans le domaine électoral (**a**). Un changement de culture plus global permettrait cependant d'accompagner et de fortifier l'accessibilité des opérations de scrutin (**b**).

[1040] Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.
Pour plus de détails sur l'objectif d'accessibilisation, v. https://www.gouvernement.fr/action/l-accessibilite (Consulté le 5 octobre 2022).

[1041] SENAT, *Rapport n° 460 du 16 avril 2014 sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées* ; CNCPH, *Rapport 2010*, pp. 13-32.

[1042] Loi n° 2014-789 du 10 juillet 2014 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

[1043] Un agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP) permet à un gestionnaire ou propriétaire d'ERP de poursuivre ou de réaliser l'accessibilité de son établissement après le 1er janvier 2015. C'est un engagement de réaliser des travaux dans un délai déterminé. Les ERP peuvent ainsi être ouverts en attendant la mise en conformité.

[1044] https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F32879 (Consulté le 19 septembre 2022).

a. Obligation légale

326. Accessibilité des bureaux et des « techniques de vote ». – L'article L. 62-2 Code électoral dispose que « *Les bureaux et les techniques de vote doivent être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit le type de ce handicap, notamment physique, sensoriel, mental ou psychique, dans des conditions fixées par décret* ». Pris en application de cet article, le décret n° 2006-1287 du 20 octobre 2006 relatif à l'exercice du droit de vote par les personnes handicapées a créé l'article D. 61-1 du même Code[1045], qui dispose que « *les techniques de vote doivent être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap* ». Il donne ainsi le pouvoir au président du bureau de vote de prendre toutes les mesures facilitant le vote autonome des personnes handicapées.

327. Bureaux et techniques de scrutin accessibles « *quel que soit le type de handicap* ». – Par l'expression « *quel que soit le type de handicap* » de l'article L. 62-2 du Code électoral, le législateur aurait-il entendu « quel que soit le type de handicap physique », car il lui semblait inutile de rendre le vote accessible aux personnes en situation de handicap mental ? Sans aucune précision de sa part, il faut entendre cette expression de façon beaucoup plus large que la seule accessibilité physique des locaux et des « techniques de vote », et englober tous les types de handicaps.

328. Techniques de vote. – Par « technique de vote », le législateur entend l'urne et l'isoloir. En effet, le décret du 20 octobre 2006 est venu modifier les articles D. 56-2 (« *Les bureaux de vote doivent être équipés d'au moins un isoloir permettant l'accès des personnes en fauteuils roulants* ») et D. 56-3 du Code électoral (« *Les urnes doivent être accessibles aux personnes en fauteuils roulants* »). Il s'agit donc de mettre l'urne à la hauteur d'une personne en fauteuil roulant[1046], et d'avoir à disposition un isoloir dans lequel un fauteuil puisse rentrer.

[1045] C. élect., art. D. 61-1 : « *Les techniques de vote doivent être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit le type de ce handicap. Le président du bureau de vote prend toute mesure utile afin de faciliter le vote autonome des personnes handicapées.* »

[1046] DEFENSEUR DES DROITS, *L'accès au vote des personnes handicapées*, mars 2015, p. 14 : " *La hauteur de la fente de l'urne doit être inférieure à 80 cm. A défaut, le président du bureau de vote peut autoriser l'abaissement de l'urne afin que les personnes circulant en fauteuil puissent glisser leur bulletin dans l'urne de façon autonome et prévoir un marchepied pour les personnes de petites tailles*". A noter que le Défenseur des droits relaye ici des recommandations du ministère des Affaires sociales et de la Santé de 2015.

329. Bureaux de vote. – Quant aux bureaux de vote, ce même décret a modifié l'article D. 56-1 du Code électoral : al. 1er : « *Les locaux où sont implantés les bureaux de vote doivent être accessibles, le jour du scrutin, aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap* », et 2nd *alinea* : « *Les personnes handicapées, notamment celles qui se déplacent en fauteuil roulant, doivent pouvoir, dans des conditions normales de fonctionnement, y pénétrer, y circuler et en sortir, le cas échéant au moyen d'aménagements provisoires ou permanents* ». Ce décret s'est donc surtout attaché à l'accessibilité physique des bureaux de vote, malgré la lettre de l'article L. 62-2 du Code électoral.

330. Le jour du scrutin, toutes les étapes du scrutin devraient être clairement expliquées, « *de l'inscription sur les listes électorales jusqu'au bureau de vote* »[1047]. Il peut s'agir d'un chemin de guidage au sol, ou d'indications sur le parcours du vote[1048] (notamment par le biais d'affiches à apposer dans le bureau de vote[1049]).

331. Peu de détails dans la loi. – La loi donne donc peu de détails sur la manière de rendre accessibles les bureaux et techniques de scrutin à tous les types de handicaps. Des instructions particulières peuvent alors être données par le Gouvernement à l'occasion des élections. L'instruction du 25 mars 2022[1050] relative à l'organisation des élections présidentielles de 2022 donne pour référence une circulaire du 16 janvier 2020[1051]. Or, cette circulaire se contente de reprendre les articles L. 62-2, D. 56-1, D. 56-2 et D. 56-3[1052], relatifs à l'accessibilité physique des bureaux de vote et du matériel de vote. Elle ne donne pas de précision supplémentaire quant à l'adaptation des bureaux et du matériel aux personnes déficientes intellectuelles. L'instruction du 25 mars 2022 fait également mention, dans la section consacrée au vote des personnes en situation de handicap, d'un « *guide complet à l'usage des organisateurs des scrutins et de tous les citoyens concernés* ». Si la version actualisée n'a pas été disponible tout de suite après la parution de l'instruction, une version datée de mars 2022 a fini par être disponible sur le site du ministère de l'Intérieur[1053]. L'ancienne version ne donnait pas beaucoup plus d'instructions ou

---

[1047] *Ibid.*
[1048] *Ibid.*, p. 19.
[1049] Il existe une version imaginée par la délégation de Dunkerque de l'association d'autoreprésentation Nous Aussi : NOUS AUSSI, DELEGATION DE DUNKERQUE, Affiche "Je vote", 2015.
[1050] Instruction du ministre de l'Intérieur du 25 mars 2022 relative à l'organisation matérielle et déroulement de l'élection du Président de la République, p. 9.
[1051] Circulaire du 16 janvier 2020 relative au déroulement des opérations électorales lors des élections au suffrage universel direct.
[1052] Cf. *supra* 326 à 329.
[1053] SECRETARIAT D'ÉTAT AUPRES DU PREMIER MINISTRE CHARGEE DES PERSONNES HANDICAPEES, « Mémento pratique à l'usage des organisateurs des scrutins et de tous les citoyens concernés », mars 2022, disponible sur

de conseils que la loi, laissant les organisateurs du scrutin sur le terrain, les préfets et les maires, dans le flou total quant aux mesures adaptées à une déficience intellectuelle[1054]. Celle de 2022 vient en revanche donner plusieurs conseils pour adapter le vote aux personnes déficientes intellectuelles tels que l'utilisation du FALC (Facile à lire et à comprendre), l'apposition d'affiches expliquant le vote, ou encore les conditions de recours à l'assistance au vote de l'article L. 64 du Code électoral par une personne présentant une déficience intellectuelle.

332. Accessibilité de la propagande électorale. – Les candidats doivent faire un vrai effort pour rendre leur programme, leur politique, leurs débats, et leurs professions de foi accessibles à tous[1055].

> À propos de la campagne électorale, une personne rencontrée a dit :
> « *Ce sont des mots très difficiles. J'écoute mais je ne comprends pas à la télé* »[1056].
>
> Claude, entretien du 31 mars 2022

333. La 5e conférence nationale du handicap, tenue en 2020, s'engage à « *accélérer la mise en accessibilité universelle* ». Dans le dossier de presse, cet engagement se décline en trois volets, dont « *Accéder aux campagnes électorales, quel que soit son handicap : ouvrir la concertation avec les partis politiques en vue de l'accessibilité des campagnes à l'horizon des présidentielles/ législatives 2022* ». La loi du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du président de la République[1057] a réaffirmé son objectif d'accessibilisation du vote en disposant dans son article 2, II, 2° que le Gouvernement doit remettre au Parlement, au plus tard le 1er juin 2023, un rapport comprenant « *Une évaluation des moyens mis en œuvre par les candidats à l'élection du président de la République pour l'application du III bis de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée* », et « *Une analyse des évolutions juridiques et techniques nécessaires pour améliorer l'accessibilité de la propagande électorale aux*

https://www.elections.interieur.gouv.fr/sites/elections/files/2022-04/memento-pratique-a-l-usage-des-organisateurs-des-scrutins-et-de-tous-les-citoyens-concernes.pdf (Consulté le 10 juin 2022).

[1054] Ancienne version : « Guide pratique à l'usage des organisateurs des scrutins et de tous les citoyens concernés », 6 janvier 2002, consultable notamment sur le site de la préfecture des Landes, à cette adresse : http://www.landes.gouv.fr/IMG/pdf/guide_de_l_accessibilite_des_bureaux_de_vote_a_l_attention_des_organisateurs_de_scrutins_electoraux.pdf (Consulté le 10 juin 2022).

[1055] Il a ainsi été fait état dans une question écrite au Gouvernement de l'inaccessibilité des programmes des candidats : G. MELCHIOR, Question écrite n° 42964, Assemblée nationale, 7 décembre 2021

[1056] Claude, entretien du 31 mars 2022, Lorient. Audio disponible sur demande. Les prénoms ont été changés pour respecter l'anonymat des personnes rencontrées.

[1057] Loi n° 2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République.

personnes en situation de handicap, y compris lors des autres consultations électorales ». Cette même loi est venue insérer après le III de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, une disposition selon laquelle « *Les candidats veillent à l'accessibilité de leurs moyens de propagande électorale aux personnes en situation de handicap, en tenant compte des différentes formes de handicap et de la diversité des supports de communication. Ils peuvent consulter à cette fin le Conseil national consultatif des personnes handicapées, qui publie des recommandations ou observations* ». Un outil existe déjà pour faciliter cette mise en accessibilité : le FALC (facile à lire et à comprendre)[1058]. Certains ateliers d'ESAT sont spécialisés dans la traduction du français au FALC[1059], les candidats peuvent donc se faire conseiller et aider par les personnes concernées. D'autre part, CAP'acité, un site internet sur « *l'information accessible et citoyenne* »[1060], fait par les personnes déficientes, pour elles-mêmes, peut être pris en exemple pour rendre l'information accessible aux différents handicaps intellectuels.

334. Les commissions de contrôle de la propagande et CNCCEP. – Chaque candidat[1061] doit remettre à la commission de contrôle de la propagande[1062] « *une version du texte [...] rédigée dans un langage à destination des personnes en situation de handicap ou ayant des difficultés de compréhension. Ce langage privilégie l'usage des mots courants et l'emploi de phrases courtes associant des pictogrammes au texte* »[1063]. La commission opère alors un contrôle de ce document[1064]. Lors des élections municipales, aucune commission n'est créée dans les communes de moins de 2 500 habitants[1065]. Dans ce cas, aucune vérification n'est donc apportée sur ce point. Les candidats aux élections présidentielles doivent également fournir à la CNCCEP (commission nationale de contrôle de la campagne en vue des élections présidentielles) une version destinée aux personnes en situation de handicap ou ayant des

[1058] NOUS AUSSI et UNAPEI, « N'écrivez pas pour nous sans nous ! Impliquer les personnes handicapées intellectuelles dans l'écriture de textes faciles à lire », 2009 ; NOUS AUSSI et UNAPEI, « L'information pour tous. Règles européeenes pour une information facile à lire et à comprendre », 2009.
[1059] V. par exemple la liste des ESAT rattachés à l'UNAPEI proposant des ateliers de transcription en FALC : UNAPEI, « Des ateliers de transcription en ESAT à votre service », disponible sur https://www.unapei.org/actions/des-ateliers-de-transcription-en-esat-a-votre-service/ (Consulté le 5 octobre 2022).
[1060] https://www.capacite.net (Consulté le 8 juillet 2020).
[1061] Disposition commune à l'élection des députés, des conseillers départementaux, des conseillers métropolitains de Lyon, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires.
[1062] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, n° 891.
[1063] C. élect., art. R. 38-1, al. 3, créé par l'article 23 du Décret n° 2021-1740 du 22 décembre 2021 modifiant les dispositions du code électoral relatives au vote par procuration et portant diverses modifications du code électoral.
[1064] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, n° 968.
[1065] *Ibid.*, n° 563.
C. élect., art. L. 241.

difficultés de compréhension[1066]. En 2018, un rapport remis au Premier ministre, à la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées, et au ministre des comptes publics a émis la proposition de soumettre le remboursement des frais de campagnes des candidats au respect des critères de « *l'accessibilité universelle (FALC, braille, LSF…)* »[1067].

335. Photographie des candidats sur les bulletins de vote[1068]. – Il est à noter que, depuis la loi du 2 décembre 2019[1069], les bulletins peuvent comporter une photographie, mais cette possibilité est strictement encadrée l'article L. 52-3 du Code électoral : « *Les bulletins de vote ne peuvent pas comporter : […]*
2° La photographie ou la représentation de toute personne, à l'exception de la photographie ou de la représentation du ou des candidats à l'élection concernée et, pour la Ville de Paris et les communes de Marseille et de Lyon, de la photographie ou de la représentation du candidat désigné comme devant présider l'organe délibérant concerné par le scrutin ;
3° La photographie ou la représentation d'un animal. ».

336. Peu de candidats ont fait usage de cette possibilité. Seuls quelques candidats à des élections locales ont saisi cette opportunité, sous le regard parfois interrogateur, voire moqueur, des autres candidats[1070]. Cette attitude illustre le changement sociétal qui doit opérer autour de l'exercice de la citoyenneté des personnes déficientes intellectuelles, et plus globalement en situation de handicap.

b. Culture citoyenne

337. L'accessibilité des opérations de scrutin ne se joue pas seulement au moment de la campagne et du vote. Une culture du vote doit venir imprégner la société dans son ensemble.

[1066] Décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, art. 18, al. 6.
[1067] A. TAQUET et J.-F. SERRES, *Plus simple la vie. 113 propositions pour améliorer le quotidien des personnes en situation de handicap*, *op. cit.*, pp. 255 et 256.
[1068] Forme des bulletins de vote encadrée par l'article R. 30 du Code électoral.
[1069] Loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral (1) ; R. RAMBAUD, « La clarification du droit électoral », *AJDA*, 2020, p. 346.
[1070] « *Les électeurs votent sur un projet, pas sur la bonne mine du maire sur un bulletin de vote.* (Louis Aliot) », « *Clotilde Ripoull, quant à elle, s'interroge : Jean-Marc Pujol aurait-il honte de son parti ? La candidate sans étiquette juge la photo du candidat bien plus grande sur le bulletin que le logo de l'UMP.* » : M. ROUARCH, « Les candidats aux municipales doivent-ils mettre leur photo sur les bulletins de vote ? », 18 mars 2014, disponible sur https://www.francebleu.fr/infos/politique/les-candidats-aux-municipales-doivent-ils-mettre-leur-photo-sur-les-bulletins-de-vote-1395135662 (Consulté le 20 mai 2022).

338. Les mineurs et le système éducatif. – L'éducation à la citoyenneté est proposée dans les écoles, collèges et lycées[1071]. Certains enfants présentant une déficience intellectuelle fréquentent ces établissements[1072], soit dans des classes ordinaires, avec ou sans appui d'un(e) AESH (accompagnant d'élève en situation de handicap), soit dans des classes adaptées au sein d'établissements ordinaires[1073].

339. Enfant inscrit dans une unité d'enseignement spécialisé. – Cependant, les enfants présentant des déficiences intellectuelles ne sont pas tous inscrits dans des établissements scolaires de droit commun[1074]. Beaucoup fréquentent des instituts médico-éducatifs (IME), instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques (ITEP), ou autre établissements ou services spécialisés[1075]. Ce ne sont pas des établissements scolaires mais des établissements médico-sociaux[1076]. L'orientation vers ces structures relève d'une décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH)[1077]. Ces établissements relèvent de la tutelle des ARS (agences régionales de santé)[1078]. Des unités d'enseignement peuvent cependant être créées, au sein des établissements ou services accueillant des mineurs[1079]. Et si

---

[1071] Un enseignement « moral et civique » est dispensé dès le cycle 2 : https://www.education.gouv.fr/programmes-et-horaires-l-ecole-elementaire-9011, (Consulté le 3 avril 2020). Le vote est cité plusieurs fois dans le programme : MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE, « Annexe - Programme d'enseignement moral et civique de l'école et du collège (cycles 2, 3 et 4) », *Bulletin officiel de l'éducation nationale*, juillet 2018, n° 30.

[1072] C. TROY, « L'accès à l'éducation et à la scolarisation des élèves en situation de handicap. Les conditions d'une école inclusive », in S. CHASSAGNARD-PINET et A. GONZALEZ (dir.), *Compensation du handicap et inclusion sociale. Les apports d'une conception sociale du handicap*, Mare & Martin, 2017, pp. 231-248.

[1073] Type dispositif ULIS (Unités localisées pour l'inclusion scolaire).

[1074] Obligation éducative en milieu ordinaire et en milieu spécialisé : M. BORGETTO et R. LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, *op. cit.*, nº 396 à 398.

[1075] Les mineurs présentant un handicap tel que défini à l'article L. 114 du CASF sont inscrits dans l'établissement scolaire ordinaire le plus proche de leur domicile, et qui va constituer leur établissement de référence (C. éduc., art. D. 351-3). Ils doivent effectuer leur formation en priorité dans le milieu ordinaire, au sein de leur établissement de référence. Ils peuvent cependant être accueillis si nécessaire par un établissement ou service dépendant du secteur médico-social, et effectuer leur scolarité au sein des unités d'enseignement de ces établissements ou services (C. éduc., art. D351-4).

[1076] CASF, art. L312-1, 2° : « I.- *Sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux, au sens du présent code, les établissements et les services, dotés ou non d'une personnalité morale propre, énumérés ci-après : […] 2° Les établissements ou services d'enseignement qui assurent, à titre principal, une éducation adaptée et un accompagnement social ou médico-social aux mineurs ou jeunes adultes handicapés ou présentant des difficultés d'adaptation […]* ».

[1077] CASF, art. L. 146-9

M. BORGETTO et R. LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, *op. cit.*, nº 392 s. et 398.

[1078] J.-F. BAUDURET, *Institutions sociales et médico-sociales. De l'esprit des lois à la transformation des pratiques*, 2e éd., Dunod, 2017, pp. 32-35.

[1079] CASF, art. D351-17 : « *Afin d'assurer la scolarisation et la continuité des parcours de formation des enfants et adolescents présentant un handicap ou un trouble de la santé invalidant qui nécessite un séjour dans un établissement de santé ou un établissement médico-social, une unité d'enseignement peut être créée au sein des établissements ou services mentionnés au 2° du I de l'article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles*

les établissements ne dépendent pas du ministère de l'éducation, les unités d'enseignement sont quant à elles sous sa tutelle, et sont donc tenues de suivre les programmes scolaires. Des enseignants spécialisés, issus de l'enseignement public ou privé sous contrat, sont chargés de ces unités d'enseignement. Ces dernières sont créées via une convention signée entre l'organisme gestionnaire de l'établissement ou du service et l'État, représenté par le préfet de département et l'inspecteur d'Académie[1080]. L'Éducation nationale a donc un regard sur ces unités d'enseignements, qui doivent établir un projet éducatif au même titre qu'un établissement scolaire.

340. Le socle commun : la référence des unités d'enseignement et des classes ordinaires[1081]. – Les difficultés rencontrées par les élèves en situation de handicap rendent impérative l'adaptation des enseignements. La mise en place d'un projet personnalisé de scolarisation permet aux élèves présentant un handicap d'avoir une scolarité adaptée à leurs besoins[1082]. Les objectifs pédagogiques de ce projet personnalisé sont définis par rapport au socle commun de connaissances, de compétences et de culture[1083]. Ce socle commun comprend 5 domaines, dont « *la formation de la personne et du citoyen* », qui a pour but de transmettre les valeurs fondamentales et les principes inscrits dans la Constitution[1084]. Cependant, cet enseignement moral et civique qui doit être dispensé dès le cycle 2 ne sera pas à la portée d'un nombre important d'enfants en situation de handicap. Ainsi, pour une partie de ces enfants, la priorité n'est pas forcément donnée à la citoyenneté et aux apprentissages en découlant. Seront priorisés les objectifs d'autonomie de l'enfant[1085].

---

ou des établissements mentionnés au livre Ier de la sixième partie du Code de la santé publique, accueillant des enfants ou des adolescents qui ne peuvent effectuer leur scolarité à temps plein dans une école ou un établissement scolaire. ».

[1080] CASF, art. D351-18, al. 1er.

[1081] M. BORGETTO et R. LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, *op. cit.*, nº 396 à 398.

[1082] C. éduc., art. D. 351-5.

[1083] C. éduc., art. L. 122-1-1, al. 1er : « *La scolarité obligatoire doit garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun de connaissances, de compétences et de culture, auquel contribue l'ensemble des enseignements dispensés au cours de la scolarité. Le socle doit permettre la poursuite d'études, la construction d'un avenir personnel et professionnel et préparer à l'exercice de la citoyenneté. Les éléments de ce socle commun et les modalités de son acquisition progressive sont fixés par décret, après avis du Conseil supérieur des programmes*. ».

[1084] MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE, « Le socle commun de connaissances, de compétences et de culture », disponible sur https://www.education.gouv.fr/le-socle-commun-de-connaissances-de-competences-et-de-culture-12512 (Consulté le 23 juin 2022).

[1085] On peut par exemple citer les objectifs d'hygiène personnelle : Échange avec Aurélie D., 27 juin 2022, enseignante dans une classe spécialisée au sein d'une école, et enseignante au sein d'une unité d'enseignement d'un IME de l'Adapei du Morbihan. Enseignante dite « ordinaire » car n'ayant pas suivi le CAPPEI (certificat d'aptitude professionnelle aux pratiques de l'éducation inclusive), un diplôme relatif à la formation professionnelle spécialisée. Nos échanges reflètent son expérience personnelle.

341. Une adaptation qui dépend de l'enseignant. – D'autre part, peu d'outils officiels permettent aux enseignants d'adapter les enseignements aux besoins des élèves. Il existe cependant la PAOA (programmation adaptée des objectifs d'apprentissage). « *Dans le but de prendre en compte les besoins particuliers d'un élève en situation de handicap lorsque les objectifs d'apprentissage visés sont très éloignés du programme suivi par un élève du même âge, l'équipe pluridisciplinaire peut inclure dans le projet personnalisé de scolarisation le besoin d'une programmation adaptée des objectifs d'apprentissage.*
Dans ce cas, il appartient aux enseignants qui ont en charge l'élève en situation de handicap, dans le cadre du conseil de cycle dans le premier degré, du conseil de classe dans le second degré, de construire au minimum pour une année scolaire cette programmation et de la formaliser en référence aux programmes scolaires en vigueur et au socle commun de connaissances, de compétences et de culture.
L'équipe de suivi de la scolarisation prend alors connaissance de cette programmation et s'assure qu'elle est conforme au projet personnalisé de scolarisation »[1086].

342. C'est donc l'enseignant qui a la charge de construire un enseignement au cas par cas, pour coller au maximum aux capacités et aux besoins des enfants dont il a la charge. Il peut bénéficier de l'aide d'un conseiller pédagogique[1087] ASH (Adaptation scolaire et Scolarisation des élèves Handicapés), qui a une mission d'aide aux enseignants pour la scolarisation des élèves en situation de handicap.

343. Difficulté de l'enseignement civique et citoyen. – Tous ces obstacles rendent très difficile l'enseignement civique et citoyen à l'école pour les enfants présentant une déficience intellectuelle. Les IME, établissements médico-sociaux, mettent parfois en place, hors temps d'enseignement, des temps « citoyenneté »[1088]. Ces temps sont néanmoins conditionnés par l'initiative des professionnels évoluant dans la structure. N'étant pas sur un temps

[1086] Circulaire n° 2016-117 du 8 août 2016 relative à la scolarisation des élèves en situation de handicap.
[1087] Les conseillers pédagogiques sont les collaborateurs directs des Inspecteurs. Les conseillers pédagogiques ASH en font partie. Décret n° 2015-883 du 20 juillet 2015 relatif à la fonction de maître formateur et de conseiller pédagogique dans le premier degré et portant modification du décret n° 2008-775 du 30 juillet 2008 relatif aux obligations de service des personnels enseignants du premier degré ; Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.
[1088] Carnet de thèse, échange avec Aurélie D., 27 juin 2022, enseignante dans une classe spécialisée au sein d'une école, et enseignante au sein d'une unité d'enseignement d'un IME de l'Adapei du Morbihan. Enseignante dite « ordinaire » car n'ayant pas suivi le CAPPEI (certificat d'aptitude professionnelle aux pratiques de l'éducation inclusive), un diplôme relatif à la formation professionnelle spécialisée. Nos échanges reflètent son expérience personnelle.

d'enseignement, ils ne dépendant pas du ministère de l'éducation, et ne répondent pas aux objectifs du Code de l'éducation.

344. Les apprentissages à l'âge adulte. – Une fois adultes, beaucoup de personnes déficientes intellectuelles présentent ainsi un manque de connaissances patent dans le domaine de l'éducation civique et citoyenne[1089]. C'est un frein majeur à l'exercice de leur droit de vote. Proposer un apprentissage dans ce domaine à des adultes permettrait de faire naître chez eux un intérêt quant à leurs droits civiques. Certains organismes gestionnaires d'établissements et services médico-sociaux en ont déjà fait une priorité[1090], mais ce n'est absolument pas une obligation légale[1091]. Il convient tout de même de rappeler que l'action sociale et médico-sociale concourt, dans le domaine du handicap, à « *l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets* »[1092]. Les actions mises en place dépendent des sensibilités des organismes et des structures. Toutes les personnes déficientes intellectuelles ne sont toutefois pas accueillies ou accompagnées par ce type de structures.

345. C'est donc un changement global de culture qu'il faut souhaiter, pour que le sujet de la citoyenneté des personnes déficientes intellectuelles soit une normalité pour tous. Cela leur permettrait de connaître le régime politique de la France, même de façon sommaire, dans le but de réaliser l'impact d'un vote et la responsabilité qu'a chaque électeur à l'occasion des élections. Dénombrer et expliquer les élections qui concernent les citoyens permettrait également d'avoir une idée du nombre de fois où ils seront sollicités aux urnes. En outre, la « technique du vote » n'est pas à délaisser[1093]. Il est essentiel de savoir comment on devient techniquement électeur, à commencer par l'inscription sur les listes électorales, ainsi que de connaître le déroulement des opérations de scrutin et les règles à respecter pour voter, afin que le vote, une fois exprimé, ne soit pas invalidé par manque de connaissance de ces règles.

[1089] Cf. *supra* 286, 291 et 292 sur l'abstention.
M. TREMBLAY *et al.*, « Stratégies d'émancipation pour la participation politique et le développement des compétences citoyennes des personnes ayant une déficience intellectuelle », *Revue suisse de pédagogie spécialisée*, janvier 2020, pp. 23-31.
[1090] C'est notamment le cas de l'association partenaire, l'Adapei du Morbihan. Un réel changement dans la relation des personnes avec le droit de vote, et plus globalement, la citoyenneté, a été observé au fil des années.
[1091] L'action sociale doit cependant aider à la citoyenneté des personnes accompagnées : M. BORGETTO et R. LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, *op. cit.*, n° 392 s. et 535.
[1092] CASF, art. L. 116-1.
[1093] Cf. *infra* 566 à 566 sur l'aide au vote.

346. On constate donc ces dernières années une accélération de l'exigence de mise en accessibilité de tout le processus électoral aux personnes déficientes intellectuelles. Faisant dès maintenant le constat d'une certaine inapplication de ces dispositions, quelles responsabilités peuvent être mises en jeu le cas échéant ?

Paragraphe 2 : Inapplication de l'obligation d'accessibilité

347. Plan. – L'obligation d'accessibilité physique et intellectuelle des bureaux et techniques de scrutin est clairement énoncée. Cependant, elle est peu respectée pour ce qui concerne l'accessibilité intellectuelle (**A**). Qui est responsable de la mise en œuvre de cette obligation (**B**) ?

A. Les manquements

348. Des efforts concentrés sur l'accessibilité physique des bureaux de vote. – Le processus électoral dans son entièreté devrait être adapté à tout type de handicap[1094]. Les exemples donnés par le Défenseur des droits dans son rapport en 2015[1095] illustrent le fait que la majorité des efforts ont été fournis pour tendre à une accessibilité physique des lieux et du scrutin. Cependant, les techniques de vote n'étant déjà pas accessibles aux personnes en fauteuil dans tous les bureaux de vote français[1096], les handicaps sensoriels sont peu pris en compte, et les handicaps intellectuels encore moins. Une grande partie des modalités de vote n'est pas adaptée aux problématiques que les personnes déficientes intellectuelles rencontrent au quotidien[1097].

349. Une obligation d'accessibilité peu détaillée. – La rédaction de la loi n'exclut pourtant aucune catégorie de handicap, et aucun type d'accessibilité. Malgré l'article D. 61-1 du code

[1094] C. élect., art. L. 62-2 : « *Les bureaux et les techniques de vote doivent être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit le type de ce handicap, notamment physique, sensoriel, mental ou psychique, dans des conditions fixées par décret* ».
Il existe cependant trop peu de contraintes pour la propagande électorale : cf. *supra* 332 à 366.
[1095] DEFENSEUR DES DROITS, *L'accès au vote des personnes handicapées*, *op. cit.*
[1096] Le défenseur des droits a recensé en 2015 un certain nombre de non-application des règles d'accessibilité du scrutin : *Ibid.*
[1097] J.-L. HERIN, « Les exclus du droit de vote », *Pouvoirs*, 2007, n° 120, pp. 95-107.

électoral[1098], le législateur n'est pas venu préciser comment les techniques de vote pourraient être rendues accessibles à tous. Les idées pour viser à une accessibilité intellectuelle des opérations de scrutin proviennent donc souvent de l'initiative d'associations spécialisées dans le handicap. Elles ne sont donc ni généralisées, ni obligatoires[1099]. Très peu d'outils existent[1100], à destination d'un public souvent profane dans le domaine du handicap. En effet, il est rare que le président du bureau de vote et les assesseurs aient des connaissances poussées sur ce point. Les organisateurs du scrutin restent donc souvent démunis face à l'impératif d'accessibilité de tout le processus électoral.

350. Le Conseil d'État se déclare incompétent pour juger de l'inaccessibilité des élections. – Le Conseil d'État a ainsi déjà jugé que la non-utilisation de l'assistance de l'article L. 64 du Code électoral[1101] par un électeur souffrant d'une infirmité l'empêchait de se plaindre de la non-accessibilité des élections, alors même que ce dernier jugeait que cette assistance aurait porté atteinte au secret du scrutin[1102]. Selon le Conseil d'État, l'assistance de l'article L. 64 du Code électoral, lorsque l'électeur a le droit d'y recourir, permettrait donc de pallier l'inaccessibilité des élections. Le Conseil d'État a également jugé qu'aucune disposition légale ne requérait le braille sur les bulletins de vote, ou un système de caractères agrandis, ou encore la photo sur les bulletins de vote, ce qui l'empêchait de juger de la non-accessibilité des élections[1103].

La juridiction administrative suprême laisse donc au législateur la responsabilité d'intervenir pour détailler les mesures d'accessibilité nécessaires aux différents types de handicap dans le cadre des élections.

[1098] « *Les techniques de vote doivent être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit le type de ce handicap. Le président du bureau de vote prend toute mesure utile afin de faciliter le vote autonome des personnes handicapées*. ».

[1099] A. ORENSTEIN, « Des mairies apprennent le fonctionnement du vote aux handicapés mentaux avant leur première présidentielle », *FranceInter.fr*, 28 mars 2022, disponible sur https://www.franceinter.fr/societe/des-mairies-apprennent-le-fonctionnement-du-vote-aux-handicapes-mentaux-avant-leur-premiere-presidentielle (Consulté le 4 avril 2022).

[1100] V. par ex. le mémento pratique pour l'organisation des élections de 2022 : SECRETARIAT D'ÉTAT AUPRES DU PREMIER MINISTRE CHARGEE DES PERSONNES HANDICAPEES, « Mémento pratique à l'usage des organisateurs des scrutins et de tous les citoyens concernés », *op. cit.*

[1101] Cf. *infra* 438 à 467 sur l'assistance de l'article L. 64 du Code électoral.

[1102] CE, 16 février 2005, n° 266305. Cela était cependant couplé avec le fait que le requérant n'avait pas recouru à l'assistance de l'article L. 64 du Code électoral alors qu'il y aurait eu droit.

[1103] *Ibid.*

351. Inapplication par les candidats aux élections. – Par ailleurs, le III de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962[1104] (modifiée par la loi du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du président de la République), encore récent, est loin d'être appliqué par tous les candidats. Les programmes et professions de foi des candidats restent trop compliqués à comprendre, sur le fond comme la forme. Par ailleurs, l'absence de photos sur les bulletins de vote rendent le vote difficile pour les personnes ne sachant lire[1105].

Tout cela, couplé à l'illettrisme de certains votants, et à la difficile appréhension de la politique, fait que le vote reste une nébuleuse pour une partie des votants en situation de handicap mental.

B. Les responsabilités

352. Plan. – Les compétences dans l'organisation des élections se partagent entre le ministre de l'Intérieur, le préfet, et le maire (**1**). Cet éclatement rend les recours difficiles (**2**).

1. Compétences

353. Fondement : inaccessibilité des bureaux et techniques de vote. – Factuellement, de nombreux bureaux de vote, et techniques de scrutin ne sont pas accessibles aux handicaps intellectuels, au mépris des articles L. 62-2 et D. 56-1 à D. 56-3 du Code électoral exigeant l'accessibilité des bureaux et techniques de vote pour les personnes handicapées, et ce, quel que soit le type de handicap. Aucune sanction n'est prévue par le législateur lorsqu'un scrutin n'est pas accessible. Aucune affaire n'a été portée devant le juge sur le point de l'inaccessibilité des urnes pour les personnes déficientes intellectuelles[1106]. En cause la très récente ouverture du droit de vote à toutes les personnes sous tutelle, et la grande difficulté que représente pour ces personnes le fait d'aller porter une affaire en justice[1107]. Il est cependant possible de mettre en

[1104] « *Les candidats veillent à l'accessibilité de leurs moyens de propagande électorale aux personnes en situation de handicap, en tenant compte des différentes formes de handicap et de la diversité des supports de communication. Ils peuvent consulter à cette fin le Conseil national consultatif des personnes handicapées, qui publie des recommandations ou observations* ».

[1105] La photo sur le bulletin de vote est une possibilité encadrée par l'article L. 52-3 du Code électoral. Cette option est rarement choisie par les candidats.

[1106] Aucune des recherches sur ce point n'a été fructueuse.

[1107] Pour pallier cette problématique, a ainsi été créé une mallette pédagogique « Professionnels du droit et handicap » par l'association Droits pluriels, en collaboration avec le Défenseur des droits, la chancellerie et les différents corps de métier du secteur. DROITS PLURIELS, DEFENSEUR DES DROITS ET CHANCELLERIE, « Mallette

cause la responsabilité de l'organisateur du scrutin en cas d'inaccessibilité des bureaux et techniques de vote. La propagande électorale[1108] est quant à elle du ressort des candidats, mais peut être contrôlée par une commission de contrôle de la propagande.

354. Organisation des élections. - La coordination et l'organisation globale des élections relèvent du ministère de l'Intérieur[1109]. Les préfectures se chargent quant à elles de l'organisation concrète des élections, et sont en lien avec les mairies et les candidats[1110]. Le maire, en tant qu'agent de l'État, est chargé de l'organisation des élections dans sa municipalité[1111]. Il agit sous le contrôle de l'autorité administrative (préfet ou sous-préfet). Il a deux charges principales : la tenue des listes électorales pendant l'année, et la tenue du bureau de vote le jour des élections. À ce titre, il décide, en lien avec l'autorité administrative précitée, du lieu qui accueillera le bureau de vote le jour du scrutin[1112]. C'est également lui qui est responsable de la bonne dotation matérielle du bureau de vote, et de son accessibilité. Cependant, les instructions à sa disposition par le ministère de l'intérieur sur ce point sont très minces[1113].

La mairie a l'obligation de mettre en place un bureau de vote et des techniques de scrutin accessibles, mais ce n'est pas elle qui se charge de l'élaboration et de l'impression des documents de vote tels les programmes ou les bulletins.

355. Matériel de propagande. – C'est le candidat qui est chargé d'élaborer les programmes et les bulletins qui seront transmis aux électeurs, et d'imprimer les documents[1114]. Jusqu'en 1993, le ministère des finances détenait le monopole de l'impression des bulletins électoraux. La loi du 31 décembre 1993[1115] a transformé l'Imprimerie nationale en Société anonyme de droit privé[1116]. Selon le fonctionnement actuel, les préfectures publient des appels d'offres, qui

pédagogique "Professionnels du droit et handicap" », Disponible sur https://droitpluriel.fr/mallette-pedagogique/ (Consulté le 6 octobre 2022)

[1108] Cf. *supra* 326 à 336 sur l'accessibilité de la propagande électorale, où la loi semble plus incitative que coercitive. Aucune sanction n'est prévue.

[1109] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, n[os] 955 et 958.

[1110] Il n'y a pas de commission d'organisation des élections pour les élections politiques. Ces dernières sont instituées par les préfectures pour les élections des chambres d'agriculture, ou encore les chambre de commerce et d'industrie.

[1111] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, n[o] 958.

[1112] C. élect., art. R. 40.

[1113] Cf. *supra* 331.

[1114] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, n[o] 968.

[1115] Loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 relative à l'Imprimerie nationale.

[1116] SA dont l'État est le principal actionnaire : AFP, « Le marché éclaté des bulletins de vote », 20 avril 2012, disponible sur https://www.lefigaro.fr/flash-eco/2012/04/20/97002-20120420FILWWW00294-le-marche-eclate-des-bulletin-de-vote.php (Consulté le 4 avril 2022).

dépendent donc des règles de la commande publique, auprès des imprimeurs en vue de l'impression des bulletins. Ces derniers sont tenus de respecter strictement les règles énoncées sur la forme des bulletins de vote[1117]. Une commission de contrôle de la propagande[1118] est chargée de contrôler la conformité des circulaires et des bulletins de vote aux règles en vigueur, de les adresser à tous les électeurs de la circonscription ou du canton et de transmettre à chaque mairie les bulletins de vote de chaque candidat[1119]. Pour les élections municipales, elle est instituée par arrêté préfectoral dans chaque circonscription de plus de 2 500 habitants[1120]. Dans les communes de moins de 2 500 habitants, le candidat ou la liste se charge de ces envois[1121]. Une commission est également créée pour chaque circonscription à l'occasion des élections législatives[1122], avec les mêmes missions. Le recours à la commission de propagande n'est pas obligatoire. Les candidats sont libres de communiquer directement auprès des électeurs, et déposer eux-mêmes des bulletins de vote dans les bureaux de vote[1123].

356. Pour les élections présidentielles, c'est la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle (CNCCEP) qui est chargée d'adresser les déclarations et les bulletins aux électeurs et d'envoyer aux mairies les bulletins de vote[1124].

[1117] Cf. *supra* 330, qui cite l'article R. 30 du Code électoral.

[1118] Les commissions de contrôle de la propagande électorale sont, pour les élections locales, prévues par des dispositions propres à chaque élection :
– article L. 212 pour l'élection des conseillers départementaux ;
– article L. 224-23 pour l'élection des conseillers métropolitains de Lyon ;
– article L. 241 pour l'élection des conseillers municipaux et des conseillers de Paris ;
– article L. 354 pour l'élection des conseillers régionaux ;
– article L. 376 pour les élections à l'Assemblée de Corse ;
– article L. 491 pour les élections territoriales de Saint-Barthélemy ;
– article L. 518 pour les élections territoriales de Saint-Martin ;
– article L. 546 pour les élections territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
– article L. 558-25 à L. 558-28 pour les élections aux assemblées de Guyane et de Martinique.

[1119] C. élect., art. R. 34.
Pour des précisions sur son rôle par le ministre de l'Intérieur : V. LOPEZ, « Rôle exact de la commission de propagande électorale », Question écrite n° 19720, *JO Sénat*, 24 décembre 2020, p. 6168

[1120] C. élect., art. L. 241 : « *Des commissions, dont la composition et le fonctionnement sont fixés par décret, sont chargées, pour les communes de 2 500 habitants et plus, d'assurer l'envoi et la distribution des documents de propagande électorale* ».

[1121] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, n° 891.

[1122] C. élect., art. L. 166.

[1123] C. élect., art. L. 58.

[1124] Décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, art. 18.
V. not., pour les élections présidentielles de 2022 : Instruction du ministre de l'Intérieur du 25 mars 2022 relative à l'organisation matérielle et déroulement de l'élection du Président de la République, *op. cit.*, p. 7.

2. Recours

357. Difficile désignation de l'acteur compétent. – Au vu des différents organes et instances qui interviennent dans la préparation des opérations électorales[1125], il est difficile de cerner l'organe administratif qui doit être ciblé par un recours ou une saisine. Si les candidats établissent et font imprimer les bulletins et les programmes, leur conformité à la loi peut être vérifiée par une commission de contrôle de la propagande[1126] ou la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle[1127]. C'est ensuite le maire qui a la charge d'organiser matériellement les opérations électorales, en lien avec la préfecture, mais selon les instructions du ministre de l'Intérieur, qui sont loin d'être suffisamment fournies sur le point de l'adaptation des opérations électorales à tous les types de handicap.
D'autre part, le juge qui pourra être saisi ne sera pas le même suivant la requête.

358. Plan. – Il s'agira de faire la différence entre les recours possibles pendant une période électorale (**a**), et ceux hors période électorale (**b**).

a. Les recours en période électorale

359. Saisine de la commission de contrôle de la propagande. – La CNCCEP peut être saisie en cas de manquement aux règles applicables aux documents à lui déposer[1128], à l'occasion des élections présidentielles. Les textes ne précisent pas qui peut la saisir. Les électeurs peuvent-ils la saisir ? Même s'ils le pouvaient, il semble que le délai de saisine soit trop court pour leur laisser le temps de réagir. En effet, la suite de l'article est consacrée à la période avant l'envoi des programmes aux électeurs. Les électeurs n'auront pas eu l'occasion de lire ces documents, et donc de s'en plaindre auprès de la CNCCEP. Légalement, rien n'empêche les électeurs de saisir la CNCCEP, mais il est donc peu probable que les électeurs

[1125] J.-P. MARKUS, « Le statut administratif des élections politiques », *RFDA*, 2020, p. 349.
[1126] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, nº 891.
Sauf pour les élections municipales dans les communes de moins de 2 500 habitants, pour lesquelles aucune vérification ne sera effectuée du fait de l'absence de création de cette commission.
[1127] *Ibid.*, nº 968.
[1128] « *Lorsque, saisie en application de l'article 17 ou de l'article 18, la Commission nationale de contrôle considère que les documents déposés contreviennent aux dispositions législatives ou réglementaires applicables ou qu'ils sont de nature à altérer la sincérité du scrutin, elle le fait savoir au candidat en lui communiquant ses motifs. Elle l'invite à procéder, dans le délai qu'elle impartit, aux rectifications qu'elle tient pour nécessaires*. » : Décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, art. 18-1.

réussissent à la solliciter à temps. Le cas échéant, la CNCCEP transmet ses motifs au candidat et l'invite aux modifications qu'elle juge nécessaire[1129].

360. Les textes ne prévoient pas les modalités de saisine des commissions de contrôle de la propagande à l'occasion des autres élections. Elle peut cependant être considérée comme une autorité administrative indépendante[1130], et donc être saisie selon les règles de saisine de ces organismes. Dans certains cas, la commission de contrôle de la propagande n'est pas constituée[1131], et ne peut ainsi pas être saisie.

361. Les recours contre les décisions prises par les commissions de propagande doivent forcément être portés devant le juge électoral. Elles ne sont pas susceptibles d'un contentieux direct. En effet, considérées comme préparatoires à l'élection[1132], les décisions prises par les commissions de propagande sont non détachables de l'élection et du contentieux électoral[1133].

362. Le juge électoral. – En cas de grief électoral, lié à des élections en cours, l'électeur ne pourra se plaindre qu'auprès du juge administratif ou du Conseil constitutionnel, en tant que juge électoral, après les élections[1134]. Son rôle est uniquement de rechercher si le résultat du scrutin est sincère ou non[1135]. Le requérant devra cependant s'assurer d'avoir utilisé tous les moyens mis à sa disposition avant de se plaindre de la non-accessibilité des élections. Ainsi, il a été reproché à un électeur qui demandait l'annulation du scrutin pour inaccessibilité des élections de ne pas avoir recouru à l'assistance de l'article L. 64 du Code électoral[1136]. Le Conseil d'État a refusé l'annulation de l'élection en cause.

[1129] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, nº 368.
[1130] S. COTTIN et G. PRUNIER, *Campagne électorale et élections locales*, *op. cit.*, nº 148.
R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, nº 891.
[1131] En cas d'élection municipale dans une circonscription de moins de 2 500 habitants.
[1132] S. COTTIN et G. PRUNIER, *Campagne électorale et élections locales*, *op. cit.*, nº 149.
[1133] CE, 17 octobre 1986, *Élections cantonales de Sevran*, n° 70266, Lebon. Jurisprudence confirmée par le Conseil constitutionnel à propos des élections législatives : Cons. const., 8 juin 1993, *AN, Yvelines, [6e circ.]*, n° 93-1192 AN.
Exception dans l'hypothèse du refus par des commissions de propagande d'envoi des documents de propagande électorale : CE, 8 juin 2004, n° 268467 ; CE, 2 juin 2012, n° 359895. ; pour le cas particulier de la CNCCEP pour l'élection présidentielle, CE, 2 avril 2007, n° 304255, Lebon ; *RFDA* 2007. 590, note J.-E. Schoettl.
[1134] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, nº 368.
[1135] Cf. *supra* 259 à 263 sur l'utilisation par le juge de la théorie de la sincérité du scrutin.
[1136] Alors même que l'électeur se plaignait d'une possibilité d'atteinte au secret du scrutin en cas de recours à l'assistance : CE, 16 février 2005, n° 26-6305.

363. Le juge judiciaire. – Le juge judiciaire ne peut pas être sollicité pour une question relative aux élections[1137], même si cela pose problème car cela reporte le règlement au contentieux post-électoral, donc potentiellement trop tardivement[1138]. En cas de plainte sur le manque d'accessibilité d'un scrutin en particulier, c'est donc le juge électoral qui devra intervenir. Il devra juger si ce défaut a porté atteinte ou non à la sincérité du scrutin. Ce ne sera donc pas d'une grande aide pour la personne qui se retrouve en difficulté pour voter.

364. Un référé pré-électoral ? – Une voie de référé pré-électoral semble cependant se dessiner, et qui serait fort utile pour des sujets d'accessibilité du scrutin et de la propagande[1139]. Le référé-liberté[1140] permet au juge des référés d'intervenir rapidement, avant le scrutin, pour permettre d'annuler des actes administratifs, combler des manques, pallier des inerties, et ainsi permettre de voter dans des conditions satisfaisantes. Le Conseil d'État a en effet jugé dans une ordonnance du 9 juin 2021 qu' « *en principe, la critique des documents de propagande ou de vote n'est pas détachable du contentieux des opérations électorales. Une contestation à leur sujet ne peut donc être formulée qu'après le scrutin, devant le juge de l'élection. Toutefois, le juge des référés peut, avant le scrutin, faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative [CJA] dans le cas où, en raison de circonstances particulières, apparaîtrait une illégalité grave et manifeste de nature à affecter la sincérité du vote* »[1141]. Quelques hésitations à ce propos ont cependant été émises par la suite[1142].

[1137] Pour mieux cerner l'articulation entre les prérogatives du juge judiciaire et celles du juge administratif qui intervient en tant que juge électoral, v. R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, pp. 625-710.
« *Il est de principe qu'il n'appartient pas aux tribunaux judiciaires d'interférer dans les opérations électorales de nature politique ou dans leurs préliminaires, dont le contentieux appartient aux seuls juges de l'élection* » (T. confl., *Préfet du Val d'Oise c/ TGI Pontoise*, 9 mai 1989, n° 02577, Lebon.). Solution à laquelle s'est rangée la Cour de cassation par deux arrêts d'assemblée plénière du 8 mars 1996 « [...] *ayant relevé qu'il était demandé de prescrire des mesures portant sur les documents électoraux l'arrêt retient à bon droit qu'il n'appartient pas aux tribunaux de l'ordre judiciaire d'interférer dans les opérations électorales, dont le contentieux ressortit au seul juge de l'élection* » (Cass., ass. plén., 8 mars 1996, *Lalonde c/ Kerckel,* n° 93-15.274 ; Cass., ass. plén., 8 mars 1996, n° 93-14.903, *AJDA* 1996. 471 ; *D.* 1996. 373, note R. Ghevontian.).
[1138] R. RAMBAUD, « L'émergence prétorienne d'un nouveau référé pré-électoral », *AJDA*, 2022, p. 233.
[1139] *Ibid.*
[1140] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, nº 1206.
[1141] CE, juge des référés, 9 juin 2021, *Ordonnance Europe Ecologie Les Verts Provence-Alpes-Côte d'Azur*, n° 453237.
[1142]R. RAMBAUD, « Hésitations autour du référé pré-électoral », *AJDA*, 2022, p. 926. Le Conseil d'État a en effet jugé, dans une ordonnance du 11 juin 2021, qu' « *en principe, la critique des documents de propagande ou de vote n'est pas détachable du contentieux des opérations électorales. Une contestation à leur sujet ne peut donc être formulée qu'après le scrutin, devant le juge de l'élection* » (CE, 11 juin 2021, n° 453441.)

365. Le Défenseur des droits. – « *Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés* »[1143]. Il peut ainsi être saisi directement par « *toute personne physique ou morale, lésée dans ses droits et libertés par le fonctionnement d'une administration de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme investi d'une mission de service public* »[1144]. L'organisation d'une élection semble pouvoir entrer dans cette modalité de saisine. La saisine, gratuite, peut se faire directement sur le site internet du Défenseur des droits, par courrier, ou directement auprès d'un de ses délégués territoriaux[1145]. La saisine du Défenseur des droits n'interfère pas avec une procédure juridictionnelle en cours[1146]. Pour faire suite à sa saisine, il dispose de moyens d'investigation[1147], et pourra à la suite émettre des recommandations et des injonctions[1148]. Cette saisine, possible en période électorale, est également possible hors du cadre des élections, aux côtés d'autres procédures.

b. Les recours hors période électorale

366. Le juge administratif. – Le juge administratif, ne statuant pas en tant que juge électoral, ne pourra être sollicité que pour des questions qui ne sont pas relatives au contentieux électoral[1149]. Une plainte qui concerne la non-application par l'administration des impératifs d'accessibilité des scrutins de façon globale, et qui demanderait leur application pour l'avenir, pourrait donc lui être soumise, car elle ne met pas en question la sincérité d'un scrutin en particulier. L'électeur doit agir en deux temps. Il doit tout d'abord demander à une administration la mise en accessibilité du bureau de vote[1150], ou des techniques de scrutin. Ce n'est qu'en cas de refus qu'il pourra former un recours contentieux devant le juge[1151]. En effet, pour que le juge puisse intervenir, il faut que l'administration ait déjà pris position sur l'objet du litige en question[1152]. Il faudra donc fournir au juge une décision de l'administration. Il s'agira probablement d'une décision de refus de mise en accessibilité. La capacité à agir du requérant est également une condition de recevabilité du recours[1153], ce qui peut être un frein si

[1143] Art. 71-1 de la Constitution.
[1144] Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, art. 5, 1o.
[1145] F. CHOPIN, *Rép. dr. pén. et p. pén.,* entrée °Défenseur des droits, n° 159.
[1146] F. CHOPIN, *Rép. dr. pén. et p. pén.,* entrée °Défenseur des droits, n° 175 et s.
[1147] F. CHOPIN, *Rép. dr. pén. et p. pén.,* entrée °Défenseur des droits, n° 187 à 208.
[1148] Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, art. 25.
[1149] Ces dernières sont la compétence du juge électoral, cf. *supra* 259 à 263.
[1150] Les mairies ont généralement des commissions d'accessibilité, des groupes de travail qui agissent pour rendre la commune accessible aux personnes en situation de handicap : CGCT, art. L2143-3.
[1151] Ce dernier ne peut être formé que contre une décision de l'administration : CJA, art. R. 421-1
[1152] A. PERRIN, *Contentieux administratif*, Dalloz, 2021, p. 82.
[1153] B. SEILLER et M. GUYOMAR, *Contentieux administratif*, 6e éd., Hypercours, Dalloz, 2021, p. 328.

l'électeur est sous mesure de protection. Un recours devant la juridiction administrative suppose également un intérêt à agir[1154]. Le non-respect par l'organisation des opérations électorales de l'obligation d'accessibilité établie par le législateur impacte les personnes en situation de handicap et peut être constitutif d'un préjudice.

367. Recours en plein contentieux pour carence fautive de l'État. – Il n'est toutefois pas aisé de déterminer quelle administration solliciter. Les responsabilités dans ce cas se partagent entre le maire, le préfet, et le ministre de l'Intérieur[1155]. Pour faire face à cette difficulté de la pluralité d'intervenants, il est possible de faire un recours en plein contentieux[1156] pour carence fautive face à l'obligation d'accessibilité des opérations de scrutin. Lors d'une affaire au retentissement médiatique important, l' « Affaire du siècle »[1157], les demandeurs avaient ainsi visé l'État, et demandaient au Premier ministre et aux ministres compétents d'agir pour faire cesser le préjudice écologique dû à l'inaction de l'État dans la lutte contre le changement climatique. Dans cette affaire, c'est bien l'État qui a été condamné par le tribunal administratif, pour carence fautive.

368. Un autre exemple éclairant est celui de la carence fautive de l'État dans l'obligation légale incombant à l'État de la prise en charge éducative des enfants en situation de handicap. L'État ne peut se prévaloir de l'insuffisance de ses moyens, de la carence d'autres organismes, privés comme publics dans l'offre d'établissements[1158]. Par transposition, l'État ne pourrait non plus se prévaloir de la carence des autres organisateurs du scrutin (préfets et maires) dans la mise en accessibilité des opérations de scrutin.

369. L'État a également pu être condamné pour ne pas avoir pris de décret dans un délai raisonnable[1159]. Le défaut de décret d'application précis pour permettre l'adaptation des élections à tous les types de handicap pourrait alors être sanctionné.

370. Recours pour excès de pouvoir. – Un recours pour excès de pouvoir (REP) peut également être envisagé sur la base de la circulaire ministérielle d'organisation des élections du

[1154] O. GOHIN et F. POULET, *Contentieux administratif*, 10e éd., Lexis Nexis, 2020, no 275 s.
[1155] Cf. *supra* 353 à 356.
[1156] B. PLESSIX, *Droit administratif général*, *op. cit.*, no 1088 s ; O. GOHIN et F. POULET, *Contentieux administratif*, *op. cit.*, no 247 s.
[1157] TA Paris, 14 janvier 2021, n°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.
[1158] CAA Paris, 11 juillet 2007, n° 06PA01579 06PA02793, publié Lebon 2007.
[1159] CE, 11 mars 2009, n° 305274, Lebon 2009.

16 janvier 2020[1160]. Indépendamment de leur caractère impératif[1161], le Conseil d'État a pu admettre que des circulaires pouvaient être l'objet d'un recours pour excès de pouvoir lorsqu'elles sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre[1162]. Or, la circulaire en question était trop peu précise. Elle se contentait de reprendre les articles L. 62-2, D. 56-1, D. 56-2 et D. 56-3[1163], relatif à l'accessibilité physique des bureaux de vote et du matériel de vote et ne donnait pas de précision supplémentaire quant à l'adaptation des bureaux et du matériel aux personnes déficientes intellectuelles[1164]. Un recours pour excès de pouvoir pourrait être imaginé sur ce fondement. Une dernière piste serait d'attaquer le décret de convocation aux élections[1165] pour impossibilité d'y répondre à cause de l'inaccessibilité des opérations de scrutin dans leur ensemble.

371. Créer un droit opposable ? – Ces difficultés à cerner le responsable du défaut d'accessibilité des bureaux et techniques de vote pourraient pousser à souhaiter que l'accessibilité du droit de vote devienne un droit opposable, au même titre que le droit au logement[1166]. Cette technique, qui consiste à garantir au citoyen la mise en œuvre d'un droit, a en effet fait des émules[1167]. Elle n'offre cependant en réalité que peu d'avantages, et, dans le cadre du DALO, n'a pas permis à tous les bénéficiaires d'obtenir un logement, malgré la promesse[1168]. L'extension de la technique des droits opposables n'est donc pas souhaitable à

[1160] Circulaire du 16 janvier 2020 relative au déroulement des opérations électorales lors des élections au suffrage universel direct, *op. cit.* A laquelle a fait référence l'Instruction du ministre de l'Intérieur du 25 mars 2022 relative à l'organisation matérielle et déroulement de l'élection du Président de la République, *op. cit.*, p. 9.
[1161] CE, ass., 18 déc. 2002, *Mme Duvignères*, n° 233618, Lebon 463, concl. Fombeur ; *AJDA* 2003. 487, chron. Donnat et Casas ; *RFDA* 2003. 280, concl . ; *RFDA* 2003. 510, note Petit.
[1162] « *Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices* » : CE, 12 juin 2020, *Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI)*, n° 418142 ; *AJDA* 2020. 1407, chron. Malverti et Beaufils.
S. SLAMA, « La saga de l'invocabilité de la circulaire « Valls » de 2012 (suite et pas fin) », *AJDA*, 2021, p. 49.
[1163] Cf. *supra* 326 à 329 sur les règles d'accessibilité.
[1164] Cf. *supra* 331.
[1165] V. par exemple Décret n° 2022-66 du 26 janvier 2022 portant convocation des électeurs pour l'élection du Président de la République.
[1166] J.-P. BROUANT, « A propos du droit opposable au logement : la charrue avant les boeufs ? », *AJDI*, 2007, p. 1 ; B. LACHARME, « Le DALO : du droit proclamé au droit réel », *Après-demain*, mars 2009, n° 11, pp. 28-30.
[1167] H. PARIS et D. CHAUFFAUT, « Améliorer les modes d'accueil de la petite enfance : droit opposable et autres options », *Dr. soc.*, 2007, p. 1283.
[1168] COUR DES COMPTES, *Le droit au logement opposable. Une priorité à restaurer*, janvier 2022 ; A. FUCHS-CESSOT, « 15 ans de droit au logement opposable : la Cour des comptes dresse un bilan mitigé », *RDI*, 2022, p. 162.

tout prix[1169], et pas dans le cas de l'accessibilité du droit de vote. Cette technique ne pourrait pas apporter beaucoup plus de garanties que les voies de recours déjà existantes.

372. Réclamation devant le Conseil de l'Europe. – Enfin, il est possible de porter une réclamation contre l'État français devant le Conseil de l'Europe. Plusieurs associations[1170] avaient ainsi déjà agi pour faire condamner l'État français pour violation des droits fondamentaux des personnes handicapées[1171]. La décision du Conseil de l'Europe est imminente.

Section 2 : Imprécisions du régime de la procuration de vote

373. Outre l'obligation d'accessibilité peu respectée, d'autres obstacles contribuent à tenir éloignées du scrutin les personnes déficientes intellectuelles. Le manque de précisions apportées à l'établissement d'une procuration de vote par une personne déficiente intellectuelle, et a fortiori protégée en fait partie.

374. L'établissement d'une procuration. – La procuration est encadrée par l'article L. 71 du Code électoral[1172]. La procuration est utilisée dans plusieurs domaines (procuration bancaire, procuration pour envoi et retrait de courrier, procuration de vote). L'article L. 72-1 vient préciser l'établissement d'une procuration de vote par le majeur protégé, qui ne peut être représenté par la personne chargée de sa protection[1173].

375. Questionnements en cas d'altération des facultés mentales. – L'établissement d'une procuration de vote par une personne déficiente intellectuelle pose des questions similaires à

[1169] R. NOGUELLOU, « Faut-il étendre la technique des droits opposables ? », *AJDI*, 2011, p. 854.
[1170] Forum européen des personnes handicapées, Inclusion Europe, APF France handicap, CLAPEAHA, FNATH, Unafam, Unapei.
[1171] Absence d'accès aux services sociaux, absence d'accès aux soins, absence d'accès au logement, absence d'accès aux aides indispensables à l'autonomie, manquement au devoir de protection envers les familles, entrave à la conciliation vie familiale - vie professionnelle des travailleurs. APF FRANCE HANDICAP, CLAPEAHA, EUROPEAN DISABILITY FORUM, ASSOCIATION DES ACCIDENTES DE LA VIE, INCLUSION EUROPE, UNAFAM, UNAPEI, « #UrgenceHandicap : des associations déposent une réclamation collective contre l'Etat français (Dossier de presse) », 15 mai 2018.
[1172] « *Tout électeur peut, sur sa demande, exercer son droit de vote par procuration* ».
[1173] « *Le majeur protégé exerce personnellement son droit de vote pour lequel il ne peut être représenté par la personne chargée de la mesure de protection le concernant.*
Il ne peut donner procuration à l'une des personnes suivantes : [suit la liste des personnes exclues de la liste des mandataires potentiels]. ».

celles abordées à propos du vote et du discernement : peut-on établir une procuration de vote avec un discernement altéré ? S'il est impossible d'empêcher de voter une personne déficiente intellectuelle de voter, même si son discernement est altéré[1174], il est possible pour le majeur de demander l'annulation de la procuration établie pour insanité d'esprit le cas échéant[1175].

376. Incertitude en cas de protection juridique. – Par ailleurs, le législateur a fait le choix de laisser ouverte au majeur protégé la possibilité d'établir une procuration de vote[1176]. Cela ouvre la voie à des incertitudes quant à la place de la personne chargée de la protection au regard de la procuration. Il s'agira ici d'aborder tous les types de mesure de protection, qu'elle soit judiciaire (sauvegarde de justice, curatelle, tutelle), ou non (habilitation familiale, mandat de protection future).

377. Plan. – Quelques incertitudes subsistent quant au rôle de la personne chargée de la protection. Dans le cas d'une protection à la personne, qu'en est-il de son rôle dans l'établissement d'une procuration de vote (**paragraphe 2**) ? Peut-elle être destinataire de la procuration (**paragraphe 1**) ?

Paragraphe 1 : Le représentant légal, destinataire de la procuration de vote ?

378. Opposition du Conseil d'État à un système de « procuration renforcée »[1177]. – Le droit de vote est entouré par des principes essentiels que sont notamment le caractère unique et personnel du vote[1178], ainsi que sa qualité d'acte strictement personnel en droit de la protection des majeurs[1179]. Ils emportent l'impossibilité pour le majeur de voir sa voix être portée ou représentée par la personne chargée de sa protection, notamment par un système de

[1174] Cf. *supra* 202 à 216 sur l'insanité d'esprit.
[1175] Cf. *supra* 203 à 211, et voir notamment toutes les limites de cette action.
[1176] C. élect., art. L. 71 : « *Tout électeur peut, sur sa demande, exercer son droit de vote par procuration* ».
[1177] C. DESJEUX, *Vote et handicaps*, PUG, 2019, pp. 110-111.
[1178] Sur les principes généraux du droit électoral : R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, nº 35 à 41.
[1179] Cf. *infra* 461 à 467.
Acte strictement personnel, mais avec malgré tout un régime particulier : J.-J. LEMOULAND et D. NOGUERO, « Droit des majeurs protégés », *Recueil Dalloz*, 2020, p. 1485 ; I. MARIA, *Dalloz action Droit de la famille*, entrée °Majeur vulnérable, n° 335.142 et 335.149 ; 116E CONGRES DES NOTAIRES DE FRANCE, *Protéger : Le cœur de la mission du notaire*, 2020, n° 1216.

« procuration renforcée » comme ont pu le proposer certains chercheurs[1180]. Le Conseil d'État s'oppose également à cette possibilité, en vertu du principe « une personne, une voix »[1181]. Il considère ainsi que « *le droit de vote d'une personne hors d'état d'exprimer sa volonté ne saurait donc être exercé par un tiers y compris lorsque ce tiers s'est vu confier un mandat de protection à l'égard de cette personne dont il résulte qu'il la représente dans la vie civile* »[1182]. Et en effet, en aucun cas la personne chargée de la protection ne peut exercer le vote à la place du majeur. Elle ne peut le représenter[1183], quelle que soit la mesure de protection prononcée[1184]. La procuration est cependant une possibilité ouverte au majeur protégé, encadrée par le Code électoral.

379. Plan. – Pourquoi un majeur sous tutelle ne peut-il être représenté pour l'exercice de son droit de vote mais peut-il établir une procuration ? En d'autres termes, quelle est la différence entre la représentation et la procuration (**A**) ? La différence est ténue, car si le majeur sous tutelle peut établir une procuration, il ne peut l'établir à l'endroit de son représentant légal, soulignant la proximité de ces deux actions dans les faits (**B**).

A. Procuration de vote sous protection juridique

380. La possibilité d'établir une procuration de vote. – Le Code électoral a organisé la procuration de vote pour un majeur protégé, l'autorisant ainsi par ce biais[1185]. Cela ne fait cependant pas opposition à l'application des règles classiques de capacité[1186] : en cas d'insanité d'esprit[1187], il est possible de demander l'annulation d'un acte, que la personne soit protégée ou non. L'action en nullité n'appartient qu'à l'intéressé, de son vivant[1188]. Seul l'électeur peut donc demander l'annulation d'une procuration établie avec un discernement altéré.

[1180] C. DESJEUX, *Vote et handicaps*, *op. cit.*, pp. 110-111.
[1181] J.-F. DE MONTGOLFIER, « Une question « civile et politique » », *op. cit.*
[1182] CE, 21 juin 2018, avis n° 394918 portant sur la constitutionnalité d'une abrogation des dispositions limitant le droit de vote des majeurs en tutelle, *op. cit.*, § 8.
[1183] C. élect., art. L. 72-1, al. 1er : « *Le majeur protégé exerce personnellement son droit de vote pour lequel il ne peut être représenté par la personne chargée de la mesure de protection le concernant*. »
[1184] Tutelle, curatelle, sauvegarde de justice, habilitation familiale, mandat de protection future.
[1185] C. élect., art. L. 72-1.
[1186] Cf. *supra* 66 et s.
[1187] C. civ., art. 414-1
[1188] N. PETERKA, A. CARON-DEGLISE et F. ARBELLOT, *Protection de la personne vulnérable 2021-2022. Protection judiciaire et juridique des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, no 335.23.

381. Pourquoi cette possibilité ? Application des règles du mandat classique. – La procuration de vote étant une forme de mandat, il convient de se référer aux règles du mandat classique pour vérifier les conditions sous lesquelles le majeur protégé peut établir une procuration. Ce sont donc les règles relatives à la capacité qui seront utilisées ici. Le mandant doit être en capacité de donner l'ordre au mandataire, et de s'engager dans l'acte demandé[1189].

382. L'application des règles relatives aux actes strictement personnels. – Ni le droit commun du mandat, ni la doctrine n'abordent la question des règles d'établissement d'une procuration en cas de mesure de protection du mandat[1190]. C'est donc l'articulation des règles de capacité des personnes protégées, et de celles du mandat de droit commun qui devrait clarifier cette question. Pour déterminer si le majeur protégé peut effectuer l'acte visé par la procuration, il faut examiner le type de protection décidée par le juge : il faudra ainsi distinguer entre une protection aux biens, et une protection à la personne[1191]. Ensuite, il convient de faire la différence entre les différentes mesures existantes (tutelle, curatelle, sauvegarde de justice, habilitation familiale, mandat de protection future). Ainsi, un majeur sous curatelle peut par exemple établir un mandat de protection future, avec l'assistance de son curateur, s'agissant d'un acte grave[1192]. Sous tutelle, ou en cas d'habilitation familiale générale, le majeur ne pourra en établir[1193]. Il faut noter que s'il est possible d'établir certaines procurations au cours de la protection juridique, la tutelle des majeurs est cependant une cause de fin du mandat[1194].

383. La possibilité pour le majeur sous protection d'établir ou non un mandat dépendra donc de l'objet du mandat, et de l'ampleur de la protection. Si l'on se fie à l'articulation des règles de capacités en droit des majeurs protégés, et en droit commun du mandat, certaines procurations nécessiteront l'assistance ou la représentation de la personne chargée de la

---

[1189] D. MAINGUY, *Contrats spéciaux*, 12e éd., Dalloz, 2020, no 607.
L. MICHEL, *De la « régressivité » de la volonté dans la protection des majeurs (Thèse)*, Amiens, 2016, no 67 s.
[1190] Quelques pistes, qui comparent le mandat de droit commun au mandat de protection future, mais insuffisantes pour régler la question : S. HEBERT, « Le mandat de prévention : une nouvelle forme juridique ? », *D.*, 2008, p. 307 ; J.-D. AZINCOURT, « Les modes de gestion anticipées du patrimoine de la personne vulnérable », *RDSS*, 2015, p. 818 ; F. SAUVAGE, *Rép. d. civ.*, entrée °Mandat de protection future, n° 21 à 34.
[1191] P. MALAURIE et L. AYNES, *Droit des personnes. La protection des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, p. 341 s.
[1192] C. civ, art. 477 al. 2.
[1193] N. PETERKA, A. CARON-DEGLISE et F. ARBELLOT, *Protection de la personne vulnérable 2021-2022. Protection judiciaire et juridique des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, n° 411.51 (tutelle) et 113.25 (habilitation familiale générale).
C. civ., art. 477 al. 1er (tutelle) et 494-8 al. 2 (habilitation familiale).
[1194] C. civ., art. 2003.
L. PECAUT-RIVOLIER et T. VERHEYDE, *Rép. pr. civ.*, entrée °Majeur protégé, n° 243.

protection[1195], pour d'autres la personne concernée sera autorisée à les réaliser seule, si elle satisfait à l'obligation de discernement suffisant[1196].

L'objet de la procuration de vote est l'exercice du vote, qui est un droit strictement personnel[1197]. Le majeur protégé pourra donc établir seul une procuration, s'il en a le discernement nécessaire. En outre, il semble logique qu'il ne puisse être assisté de la personne chargée de sa protection pour l'établissement de cette procuration. Ainsi, si la personne protégée ne présente pas le discernement suffisant pour aller seul former une procuration, personne ne pourra le faire à sa place.

384. Le bien-fondé de la procuration pour les personnes protégées. – Certains ont néanmoins pu douter du bien-fondé de la possibilité de donner procuration, arguant que le risque d'influence ne se limite pas aux professionnels. La Professeur Ingrid Maria considère ainsi que « *soit il fallait supprimer cette restriction en laissant toute latitude au majeur en tutelle pour délivrer une procuration, soit il fallait supprimer toute possibilité de donner procuration* »[1198]. Cela fait sens, étant donné que l'argument majeur pour refuser le statut de mandataire au vote à certaines personnes est la possible influence qu'ils peuvent exercer sur le majeur protégé[1199]. Le cercle amical ou familial de ce dernier peut également exercer une forte influence. L'interdiction de toute procuration, ou leur autorisation sans limite aurait de plus facilité le travail de contrôle des procurations. En tout état de cause, ce n'est pas l'option choisie par le législateur qui a préféré tout de même laisser au majeur protégé cette possibilité de vote en son absence.

385. La différence entre représentation et procuration et son impact sur le statut d'acte strictement personnel du droit de vote. – Doit-on assimiler la représentation de la protection juridique à la procuration[1200] ? L'article L. 72-1 du Code électoral est très clair, en son *alinea*

[1195] G. RAOUL-CORMEIL, « Assistance et représentation dans la protection juridique des majeurs », *Dr. fam.*, septembre 2021, n° 9, p. dossier 17.

[1196] Cf. *supra* 157 à 162 sur le discernement.
La capacité du mandant s'apprécie au moment où le mandat a été donné : P. MALAURIE, L. AYNES et P.-Y. GAUTIER, *Droit des contrats spéciaux*, 11e éd., LGDJ, 2020, no 370.

[1197] Cf. *infra* 461 à 467.

[1198] I. MARIA, « Protection juridique des majeurs : une nouvelle réforme dans l'attente d'une autre ? », *Dr. fam.*, 2019, n° 4, doss. 15, 20.

[1199] « *Il est extrêmement difficile, pour une personne atteinte d'un handicap mental lourd et placée sous tutelle, d'opérer un choix sincère, personnel et indépendant de celui de son entourage lors de l'expression du vote. Ce sera bien souvent un choix « endoctriné ». Son suffrage sera tout simplement « dévoyé »* » : C. GAMALEU KAMENI, « Brèves réflexions sur le droit de vote des majeurs protégés au regard de la loi du 23 mars 2019 », *op. cit.*

[1200] Pour l'indépendance de cette représentation par rapport au mandat : P. MALAURIE, L. AYNES et P.-Y. GAUTIER, *Droit des contrats spéciaux*, 10e éd., LGDJ, 2018, no 533.

premier, sur l'impossibilité pour la personne chargée de la mesure de protection de représenter le majeur protégé dans le cadre de l'exercice de son droit de vote. Ainsi, ni le tuteur ou curateur familial, ni le mandataire judiciaire, ni la personne dépositaire de l'habilitation familiale ne sont autorisés à voter à la place du majeur protégé. Cela va bien dans le sens d'un acte strictement personnel : si le majeur ne peut user de son droit lui-même, la personne chargée de sa protection ne pourra le faire à sa place.

386. Dès lors, si la représentation exercée au travers d'une procuration de vote pouvait s'assimiler à la représentation dans le cadre d'une mesure de protection, la procuration étant permise – mais encadrée – pour un majeur protégé, cela serait problématique pour le statut d'acte strictement personnel dévolu à l'exercice du droit de vote. Certains ont en effet vu dans la possibilité de donner procuration à son entourage la possibilité de se faire représenter[1201]. Mais l'article L. 72-1 du Code électoral utilise les deux termes dans deux *alineas* distincts :
« Le majeur protégé exerce personnellement son droit de vote pour lequel il ne peut être représenté par la personne chargée de la mesure de protection le concernant.
Il ne peut donner procuration à l'une des personnes suivantes : [suit la liste des personnes qui ne peuvent recevoir procuration] »

387. Ce sont en effet deux actions bien différentes. La représentation inhérente à certaines mesures de protection n'implique aucune action positive de la part de la personne représentée[1202] : le représentant légal peut agir, et devra simplement justifier de sa qualité en cas de remise en question de la légalité de l'acte posé. Dans le cas de la procuration, la personne fait un choix, et charge une personne donnée pour un acte déterminé[1203]. De plus, le mandant émettant une procuration peut la révoquer à tout moment[1204]. Elle a également le pouvoir de donner des directions à son mandataire[1205]. Quant au majeur protégé, son avis doit bien sûr être pris en compte par la personne chargée de sa protection[1206], mais il ne peut mettre fin à la

[1201] C. DESJEUX, *Vote et handicaps*, PUG, 2019, p. 111.
[1202] La représentation au sein de la tutelle : B. TEYSSIE, *Droit des personnes*, *op. cit.*, n° 1363 s.
[1203] « *Le contrat de mandat est un contrat par lequel une personne, le mandant, donne à une autre personne, le mandataire, le pouvoir d'accomplir des actes juridiques, en son nom et pour son compte* » : D. MAINGUY, *Contrats spéciaux*, *op. cit.*, n° 597.
[1204] C. civ., art. 2003 : « *Le mandat finit :*
[…] Par la mort, la tutelle des majeurs ou la déconfiture, soit du mandant, soit du mandataire. »
[1205] Le mandat est régi par les articles 1984 et suivants du Code civil.
[1206] C'est l'esprit de la loi de 2007 : F. MARCHADIER, *Rép. d. civ.*, entrée °Majeur protégé, n° 19.
V. par exemple la prise en compte du refus du majeur protégé de communiquer des comptes de gestion à un proche : V. MONTOURCY, « Communication des comptes de gestion à un proche : le refus du majeur protégé doit être respecté. Civ 1ère, 23 mars 2022 », *AJ fam.*, 2022, p. 228.

représentation exercée. Il faut donc distinguer la représentation qui découle d'une mesure de protection juridique, et la procuration.

388. La représentation induite par la protection des majeurs et celle de la procuration étant différenciées, il est possible d'envisager l'établissement d'une procuration par la personne protégée sans remettre en cause le statut d'acte strictement personnel de l'exercice du droit de vote.

B. Représentant légal et procuration

389. Le mandataire judiciaire ne peut recevoir procuration. – C'est en interdisant la procuration à certaines personnes (et notamment les professionnels entourant la personne protégée[1207]) que le législateur autorise de ce fait la procuration aux personnes non listées. La seconde partie de l'article L. 72-1 du Code électoral est consacrée à l'établissement d'une procuration par le majeur protégé :

« Il ne peut donner procuration à l'une des personnes suivantes :

1° Le mandataire judiciaire à sa protection ;

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

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

390. Qui est le mandataire judiciaire de l'article L. 72-1 du Code électoral ? – Il est très clair à la lecture de cet article que le mandataire judiciaire[1208] à la protection du majeur ne peut recevoir de procuration de la part de ce dernier. Il n'est cependant pas fait état dans cet article du tuteur ou du curateur familial[1209], ou encore du dépositaire de l'habilitation familiale, ou du

[1207] Cf. partie II, titre I, chapitre 2, *infra* 400 à 431 sur l'exercice du droit de vote en établissement spécialisé.
[1208] G. CHAPUIS et E. VALLAS-LENERZ, *Mandataire judiciaire à la protection des majeurs : droits et obligations*, Esf, 2017.
[1209] E. PECQUEUR, « Sort des majeurs protégés dans la réforme », *AJ fam.*, 2019, p. 266.

mandataire désigné par le mandat de protection future. Ils n'ont en effet pas le statut de mandataire judiciaire[1210], qui est un statut encadré par la loi[1211]. C'est l'article L. 471-2 du Code de l'action sociale et des familles qui liste ce que la loi appelle « mandataire judiciaire à la protection des majeurs ». Dans ce cas, doit-on penser que le législateur avait l'intention d'englober également les tuteurs et curateurs familiaux et autres personnes chargées de la protection, et donc comprendre l'article de façon extensive ? Ou bien était-ce volontaire de la part du législateur d'exclure ces derniers de la liste des personnes ne pouvant recevoir procuration ? Il est malheureusement difficile de répondre à cette question, mais la circulaire du 25 mars 2019 [CIV/04/2019] semble aller dans ce deuxième sens, car elle précise que l'exclusion vise les « tuteurs professionnels » et non les « tuteurs familiaux ». Cela laisse perplexe[1212].

391. Pour l'assimilation de toute personne chargée de la protection au mandataire judiciaire de l'article L. 72-1 du Code électoral. – Il est possible que le législateur ait commis une maladresse dans la rédaction de l'article L. 72-1 du Code électoral. Pour une cohérence dans les dispositions entourant la procuration de vote dans le cadre de la protection des majeurs, il semble avisé d'inclure toute personne chargée de la protection dans la liste de l'article L. 72-1. Laisser cette possibilité reviendrait à les laisser représenter le majeur protégé, et ainsi à contourner le statut d'acte strictement personnel du droit de vote[1213]. Ce statut implique en effet que le majeur ne soit ni assisté ni représenté par la personne chargée de sa protection pour exercer cet acte. Il serait opportun que le législateur précise ce point.

Paragraphe 2 : Le représentant légal, aidant à l'établissement de la procuration de vote ?

392. Quelle place pour le représentant légal dans l'établissement de la procuration de vote ? – En cas de procuration, la personne doit faire la démarche d'établir une procuration (le

[1210] N. PETERKA, A. CARON-DEGLISE et F. ARBELLOT, *Protection de la personne vulnérable 2021-2022. Protection judiciaire et juridique des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, nº 312.00 à 212.81 et 313.00 à 313.72.
[1211] Statut organisé par la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, art. 14 à 22. Statut codifié aux articles L. 574-3 à L. 574-8 et D. 471-1 à R. 474-26 du Code de l'action sociale et des familles.
[1212] F. MARCHADIER, *Rép. d. civ.*, entrée °Majeur protégé, n° 50.
[1213] Cf. *infra* 461 à 467.

plus souvent en gendarmerie ou au commissariat[1214]). Peut-elle être aidée ou représentée par la personne chargée de sa protection pour l'établissement de la procuration ? La possibilité de la représentation pour l'établissement de la procuration serait problématique car cela reviendrait à contourner le caractère strictement personnel du droit de vote. En effet, *in fine*, c'est le représentant légal qui voterait, et qui, au mieux, représenterait la personne protégée, au pire utiliserait le vote selon ses convictions. On viendrait alors contourner l'absence de discernement de la personne pour venir exercer à sa place un acte strictement personnel qu'elle n'aurait pas effectué seule par manque de discernement.

393. Règles du mandat classique. – Ni les règles du mandat commun, ni les manuels de contrats spéciaux, ni la doctrine n'abordent cette question. Il semble donc qu'il faille cumuler les règles de capacité du mandat commun[1215], et les règles de capacité relatives à la protection des majeurs[1216]. La personne chargée de la protection du majeur pourrait apporter son assistance, voire représenter le majeur protégé pour l'établissement d'un mandat, selon l'objet du mandat (a-t-il pour objet de faire un acte patrimonial ou personnel ?) et le type de mesure (tutelle, curatelle, sauvegarde de justice, habilitation familiale, mandat de protection future ?). Aucune disposition n'interdit l'assistance ou la représentation de la personne protégée pour l'établissement d'une procuration du domaine de compétence du tuteur ou du curateur. En toute logique, il convient donc d'examiner l'objet de la procuration pour déterminer si une assistance ou une représentation est envisageable.

394. Aucune assistance ou représentation n'est permise pour l'établissement d'une procuration de vote par un majeur protégé. – L'exercice du droit de vote relevant de la catégorie des actes strictement personnels[1217], aucune assistance ou représentation ne doit pouvoir être tolérée pour l'établissement de la procuration de vote[1218]. Dès lors, si le majeur dispose d'un discernement suffisant pour établir seul la procuration de vote, il pourra le faire. Sinon, personne ne pourra le faire à sa place, peu importe le type de mesure. On pourra admettre une aide technique : rassembler les documents, se rendre à la gendarmerie. On sent cependant

[1214] C. élect., art. R. 72.
[1215] P. MALAURIE, L. AYNES et P.-Y. GAUTIER, *Droit des contrats spéciaux*, *op. cit.*, n° 531 s ; A. BENABENT, *Droit des contrats spéciaux civils et commerciaux*, *op. cit.*, pp. 447 et s.
[1216] Cf. *supra* 19 à 22, et 69 à 78.
F. MARCHADIER, Majeur protégé, Dalloz, 2020, n° 154 à 310.
[1217] Cf. *infra* 461 à 467.
[1218] C. civ., art. 458, al. 1er : « *Sous réserve des dispositions particulières prévues par la loi, l'accomplissement des actes dont la nature implique un consentement strictement personnel ne peut jamais donner lieu à assistance ou représentation de la personne protégée* ».

à quel point la limite est ténue. Il est très difficile de contrôler si le majeur n'a pas été influencé, d'une part, pour établir une procuration au lieu d'aller voter lui-même, et d'autre part, pour le choix du mandataire de la procuration, ce qui pourrait alors contourner le caractère strictement personnel du droit de vote.

395. Les changements apportés à la rédaction des textes encadrant le droit de vote des majeurs protégés et son exercice, ainsi que la procuration, pose plus de questions qu'ils n'en règlent. La théorie semble simple, son application par les gendarmeries lors de l'établissement des procurations s'annonce plus ardue.

Conclusion chapitre 1

396. Des opérations électorales largement inaccessibles. – Le droit de vote est un droit affirmé par le législateur, pour toutes les personnes porteuses d'une déficience intellectuelle, protégées ou non. Mais beaucoup d'obstacles viennent compliquer voire empêcher l'exercice de ce droit affirmé. D'une part, malgré un impératif d'accessibilité imposé par le législateur, le processus électoral n'est pas complètement adapté aux difficultés propres à certaines déficiences intellectuelles. D'autre part, l'aide au vote de l'article L. 64 du Code électoral, et la procuration de vote, censées faciliter l'exercice du droit de vote des personnes ayant des difficultés à voter, laissent d'importantes interrogations en suspens. Des possibilités sont ouvertes à l'électeur pour contester le manque d'accessibilité des opérations de scrutin.

397. Rapprocher le vote des électeurs. – Si certains se posent la question du vote obligatoire comme réponse à l'abstention[1219], elle ne sera certainement pas la solution pour un public avec handicap, encore confronté à trop de difficultés pour aller voter. Une étude propose de renouer avec le porte-à-porte pour faire diminuer les chiffres de l'abstention[1220]. Si cette étude a surtout démontré l'impact de cette démarche sur les « minorités ethniques »[1221], cela illustre l'importance de renouer le contact avec les électeurs, de rendre le vote plus accessible. Les chercheurs avaient, dans cette étude, émis l'analyse que le porte-à-porte avait eu plus d'impact sur ces personnes que sur les « électeurs blancs »[1222] car le premier groupe subit des discriminations, ne se sent pas forcément français, tandis que le second groupe a connu l'habitude du vote et s'en est éloigné à cause de l'impression que voter n'améliorera pas leur vie. Ainsi, pour les premiers, avoir quelqu'un qui sonne à leur porte pour les inviter à voter leur donne le sentiment que leur voix compte. Or, une « voix qui compte », c'est ce que souhaitent un grand nombre de personnes en situation de handicap, trop habituées à l'invisibilisation.

398. Modification à envisager : précisions des règles d'accessibilité. – Les obstacles repérés mènent inévitablement à un désintérêt, à un découragement, ou à de la peur, qui conduisent à l'abstention. Cette abstention pourrait être diminuée si certaines mesures d'accessibilité étaient mises en place. Dans ce but, il conviendrait de préciser les règles du Code

[1219] W. BENESSIANO, « Le vote obligatoire », *op. cit.*
[1220] G. LIEGEY, A. MULLER et V. PONS, « L'abstention n'est pas une fatalité », *Esprit*, hiver 2011, pp. 77-88.
[1221] Expression utilisée dans le texte.
[1222] Expression utilisée dans le texte.

électoral relatives à l'accessibilité. L'application des préconisations élaborées par le Mémento pratique à l'usage des organisateurs des scrutins et de tous les citoyens concernés devrait permettre aux organisateurs des élections de rendre les opérations de scrutin accessibles au plus grand nombre[1223]. L'application par les candidats des règles d'accessibilité devrait être rendue obligatoire, et contrôlée par les commissions de contrôle de la propagande, afin que l'information électorale soit accessible à toutes les personnes en situation de handicap.

399. Modification proposée : l'article L. 72-1 du Code électoral. – Il est également conseillé de retoucher les règles entourant la procuration de vote, suivant les observations apportées au cours des développements. Il est donc proposé de modifier l'article L. 72-1 du Code électoral comme suit :

« Le majeur protégé exerce personnellement son droit de vote pour lequel il ne peut être représenté par la personne chargée de la mesure de protection le concernant.

Il ne peut donner procuration à l'une des personnes suivantes :
1° ~~Le mandataire judiciaire à sa protection~~ La personne chargée de sa protection ;
2° Les personnes physiques propriétaires, gestionnaires, administrateurs ou employés de l'établissement ou du service soumis à autorisation ou à déclaration en application du code de l'action sociale et des familles, d'un établissement de santé mentionné à l'article L. 6111-1 du code de la santé publique ou d'un service soumis à agrément ou à déclaration mentionné au 2° de l'article L. 7231-1 du Code du travail qui le prend en charge, ainsi que les bénévoles ou les volontaires qui agissent au sein de ces structures ou y exercent une responsabilité ;
3° Les salariés mentionnés à l'article L. 7221-1 du Code du travail accomplissant des services à la personne définis au 2° de l'article L. 7231-1 du même code. »

[1223] SECRETARIAT D'ÉTAT AUPRES DU PREMIER MINISTRE CHARGEE DES PERSONNES HANDICAPEES, « Mémento pratique à l'usage des organisateurs des scrutins et de tous les citoyens concernés », *op. cit.*

CHAPITRE 2 : ENTRAVE SPÉCIALE A L'ACCESSIBILITÉ DU VOTE : LE CAS DES PERSONNES VIVANT EN ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES SOCIAUX ET MÉDICO-SOCIAUX

Extraits d'entretien réalisés avec des personnes vivant en foyer de vie ou foyer d'hébergement :

« *- Irez-vous voter aux prochaines élections ? »*
- Je ne sais pas, si je reste au foyer je ne pourrai pas, mais si je vais à la maison je pourrai »[1224].
(Cette personne est inscrite sur la liste électorale du lieu de résidence de sa mère, et non sur la liste électorale de la commune de rattachement de son établissement)

« *- Avec qui vous pourriez aller voter ? Le foyer ? Ou vos parents ?*
- Ah non, mon papa travaille, y a personne.
- Donc ce sera plutôt avec le foyer ?
- Euh ouais, parce que je vis ici moi »[1225].

« *- Tu vas aller voter aux prochaines élections ?*
- Ouais. Je ferai que un tour. Le week-end après je pourrai pas. Je serai en famille, ma famille habite pas ici »[1226].

400. Les personnes porteuses d'une déficience intellectuelle vivant en établissement spécialisé rencontrent des entraves à l'exercice de leur droit de vote[1227]. Les contraintes organisationnelles ainsi que les précautions liées à la sécurité de la personne accueillie peuvent conduire à une abstention subie.

[1224] Gwenaël, entretien du 29 mars 2022, Pontivy. Audio disponible sur demande. Les prénoms ont été changés pour respecter l'anonymat des personnes rencontrées.
[1225] Claude, entretien du 31 mars 2022, Lorient. Audio disponible sur demande. Les prénoms ont été changés pour respecter l'anonymat des personnes rencontrées.
[1226] Élise, entretien du 6 avril 2022, Plumelec. Audio disponible sur demande. Les prénoms ont été changés pour respecter l'anonymat des personnes rencontrées.
[1227] Spécifiquement concernant les personnes en tutelle : HANDEO, Vote et handicap. L'exercice du droit de vote des personnes en tutelle vivant en établissements médico-sociaux (EHPAD, MAS, FAM). Elections 2020 et Covid-19, 2019.

401. Les personnes fortement « encadrées » par les établissements et services spécialisés sont celles qui sont les moins inscrites sur les listes électorales. – Un grand nombre de personnes porteuses d'une déficience intellectuelle vivent en établissement spécialisé[1228]. Cette réalité emporte de nombreuses conséquences sur leur vie quotidienne et l'exercice de certains droits, dont le droit de vote. Les personnes déficientes intellectuelles sont plus susceptibles de cumuler des critères (célibat, inactivité, dépendance résidentielle) qui sont fortement corrélés avec la non-inscription sur les listes électorales[1229]. Un certain nombre est hébergé en établissements spécialisés. Or, l'absence d'autonomie résidentielle limite les chances d'une insertion professionnelle et/ou d'une vie en couple, qui sont des critères augmentant la participation électorale. À l'inverse, ce fort encadrement par les établissements spécialisés augmente les chances d'une mesure de protection juridique[1230], qui est un indicateur de non-inscription sur les listes électorales, et ce, peu importe la mesure[1231]. Au sein des établissements accueillant des personnes en situation de handicap intellectuel et psychique, la non-inscription procéderait d'une méconnaissance de leurs droits[1232], de la part des personnes concernées, mais également de la part des professionnels les accompagnant au quotidien[1233]. Comment expliquer le lien entre la vie en établissement, et les difficultés à exercer son droit de vote ? Une première explication est liée à l'inscription automatique sur les listes électorales[1234] suite au recensement à 16 ans[1235]. Lorsque le recensement n'est pas fait, l'inscription ne se fait donc pas. Les démarches des établissements accueillant des jeunes en situation de handicap pour accompagner le recensement ont ainsi un lien immédiat avec leur inscription. Mais cette explication n'est pas suffisante.

402. Impact de la vie en établissement et du déplacement en bureau de vote : l'exemple des prisons. – L'exemple des détenus[1236] permettra d'éclairer la situation vécue par les

[1228] La Cour des comptes a lancé en 2022 une enquête sur le logement des personnes en situation de handicap, en lien avec le CNCPH. Lien vers le questionnaire : https://lnkd.in/ezBfFp5u (Consulté le 10 novembre 2022).
Sur l'émergence de ces établissements, v. not. M. FOUCAULT, *Histoire de la folie à l'âge classique*, *op. cit.*, spéc. p. 483 s.
[1229] Cf. *supra* 286, 291 et 292.
[1230] En effet, les personnes accueillies par ces établissements spécialisés pour les personnes en situation de handicap ont très souvent une altération des facultés mentales qui justifie une mesure de protection. V. M. BORGETTO et R. LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, *op. cit.*, n° 427 à 430.
[1231] P.-Y. BAUDOT *et al.*, « Les politiques publiques façonnent-elles les listes électorales ? Le cas des personnes handicapées en 2017 », *op. cit.*
[1232] *Ibid.*
[1233] M.-V. BOUQUET, « Le vote sans la politique ? Mobilisations professionnelles pour l'accessibilité électorale en 2017 », *Participations*, 2018, n° 22, pp. 53-82.
[1234] C. élect., art. L. 11, II 1°.
[1235] C. serv. nat., art. L. 113-1 s.
[1236] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, n° 714.

personnes accueillies en établissement spécialisé. L'accès au vote des personnes détenues a été davantage étudié que celui des personnes accueillies en établissements et services sociaux et médico-sociaux. Le parallèle est intéressant au regard des contraintes que subissent les uns et les autres sur leur liberté de déplacement. Le parallèle s'arrêtera cependant, l'objet n'étant pas ici de donner un avis sur la vie en établissement spécialisé de manière générale[1237].

403. Importance de la proximité du bureau de vote. – Les conditions d'aménagement de l'exercice du droit de vote des condamnés sont si pauvres[1238] que très peu de détenus votent[1239]. Depuis la réforme du Code pénal en 1994, il n'existe plus de suppression automatique des droits civiques, et donc du droit de vote, des condamnés[1240]. La plupart des personnes détenues ont donc aujourd'hui la capacité juridique de voter. Encore faudrait-il pouvoir l'exercer, car les prisons n'ont pas de bureaux de vote en leur sein[1241]. Or, le lieu du bureau de vote est essentiel dans l'exercice du vote[1242]. L'association Robin des lois réclame des bureaux de vote dans les prisons[1243]. Cette demande n'a pas été accueillie par le Gouvernement, qui a cependant pris en compte la grande difficulté des détenus à aller voter. Il a alors proposé d'expérimenter le vote par correspondance[1244].

[1237] Cette mise en garde est nécessaire au regard du débat qui existe sur l'opportunité de conserver des « institutions ». Le comité de suivi ONU de la Convention internationale du droit des personnes handicapées critique en effet violemment la France sur ce point : « *Bien qu'elles diffèrent par leur taille, leur dénomination et leur organisation, ces institutions restreignent toutes la liberté des personnes handicapées, les séparent et les isolent de la collectivité, leur ôtent le choix et le pouvoir de décision en matière de lieu de vie et de mesures d'assistance, et les restreignent considérablement dans leur prise de décisions au quotidien* », ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées*, *op. cit.*, p. 13.

[1238] M. HERZOG-EVANS, « Pas de QPC pour la privation perpétuelle des droits civiques », *AJ pénal*, 2013, p. 358. Un détenu témoigne des difficultés : OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, « Voter en prison – un droit qui relève presque de la fiction », 13 avril 2017, disponible sur https://oip.org/temoignage/voter-en-prison-un-droit-qui-releve-presque-de-la-fiction/ (Consulté le 9 septembre 2021).

[1239] É. BUGE, *Droit de la vie politique*, *op. cit.*, p. 57 ; OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, « Vote en prison : une « révolution » ? », 14 octobre 2019, disponible sur https://oip.org/analyse/vote-en-prison-une-revolution/ (Consulté le 9 septembre 2021).

[1240] La perte des droits civiques est une peine complémentaire qui doit être décidée par le juge, et qui est limitée à 5 ans pour les délits, et à 10 ans pour les crimes.

[1241] J. CHAPELLE et R. BINSARD, « Le droit de vote en prison ou l'échec de l'exercice de la citoyenneté en détention », *Dalloz actualité*, mzi 2017.

[1242] Or, le fait que le détenu soit privé de son droit de vote à cause d'une détention en dehors de sa circonscription électorale de résidence constitue une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 de la CEDH (droit à des élections libres) : CEDH, 30 novembre 2021, *Mironescu c/ Roumanie*, req. n°17504/18.

[1243] V. sur ce point leur billet de blog : F. KORBER, « Bureaux de vote : match "nul" ? », *Robin des lois*, 21 mai 2017, disponible sur http://robindeslois.org/?p=6098 (Consulté le 16 juin 2022).

[1244] Expérimentation du vote par correspondance pour les élections européeennes de 2019 par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

404. Inadaptation des solutions proposées : la permission et la procuration. – Cela ne résout cependant pas le deuxième point essentiel : la difficulté à connaître ses droits et à satisfaire aux formalités administratives obligatoires. Les solutions qui s'offrent actuellement à un détenu qui souhaite voter sont peu nombreuses : la permission[1245], ou la procuration[1246]. Or, les permissions ne sont pas systématiquement accordées, et supposent de nombreuses démarches administratives en amont[1247].

405. Quant à la procuration, elle est difficile à mettre en œuvre car, comme tout électeur, les personnes détenues doivent être inscrites sur une liste électorale[1248]. Elles ont le choix entre plusieurs listes, et peuvent également être inscrites dans « *la commune chef-lieu du département ou de la collectivité d'implantation de l'établissement pénitentiaire, dans un bureau de vote correspondant à la circonscription ou au secteur qui comporte le plus d'électeurs inscrits sur les listes électorales* »[1249]. Depuis le 1er janvier 2022, la procuration ne suppose plus de trouver un mandataire inscrit sur la même liste[1250]. Cependant, le mandataire doit se déplacer dans le bureau de vote du mandant détenu. Cet exemple peut sembler éloigné de la réalité des personnes déficientes intellectuelles vivant en établissements spécialisés, mais il illustre cependant le lien entre la vie en établissement et ses contraintes et la possibilité de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour aller voter.

[1245] CPP, art. D. 143-4.
E. BONIS et V. PELTIER, *Droit de la peine*, 3e éd., Lexis Nexis, 2019, nº 1415 s ; R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, nº 714.

[1246] Instruction du ministre de l'Intérieur du 21 novembre 2018 relative à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires, p. 17.
V. aussi C. élect., art. L. 64.
Cf. *supra* 373 à 395 sur la procuration.

[1247] E. BONIS et V. PELTIER, *Droit de la peine*, *op. cit.*, nº 1429.

[1248] La personne détenue doit justifier de son attache avec la commune dont il souhaite s'inscrire sur la liste électorale : domicile personnel, résidence effective et continue depuis au moins 6 mois, inscription au rôle des contributions directes communales depuis au moins 2 ans, élection de domicile auprès d'un CCAS ou CRAS ou d'un autre organisme agréé, certification de sa présence au sein de l'établissement pénitentiaire pendant au moins 6 mois lors de la demande d'inscription. Si elle ne satisfait pas à ces conditions, la personne détenue peut demander à être domiciliée à l'établissement pénitentiaire (art. 30 loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009) : R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, nº 714.

[1249] C. élect., art. L. 12-1, I et II.

[1250] Suppression des mots « *et être inscrit dans la même commune que le mandant* » à la fin de l'article L. 72 du C. élect. par la Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.
Cette obligation de trouver un mandataire sur la même liste électorale s'avérait une tâche très compliquée quand le détenu n'avait pas de lien dans la commune d'inscription : OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, « Voter en prison – un droit qui relève presque de la fiction », *op. cit.*

406. La crise sanitaire comme révélateur des difficultés préexistantes. – La crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 est venue accentuer, et donc révéler, des fonctionnements institutionnels qui ne favorisaient pas l'utilisation de ce droit. Les élections municipales de 2020 étaient les premières depuis l'ouverture du droit de vote à toutes les personnes sous tutelle en 2019, et devaient marquer l'accès au vote de toutes les personnes protégées. Elles ont malheureusement eu lieu au moment de l'aggravation de la crise sanitaire liée au coronavirus[1251]. Les impacts sur la participation aux élections ont été importants[1252], et notamment lorsque les électeurs vivaient en établissement spécialisé. Le Défenseur des droits, dans son rapport de 2021 consacré aux droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD, fait ainsi état de limitations de sortie[1253] des personnes en EHPAD à l'occasion du second tour des élections municipales de 2020, alors même que les dernières restrictions avaient été levées sur l'ensemble du territoire[1254].

407. Précision sur le terme « ESSMS ». – Par ESSMS (établissements et services sociaux et médico-sociaux), il faut ici entendre les établissements ou services soumis à autorisation ou à déclaration en application de l'article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles. Les personnes susceptibles d'y être accueillies sont des personnes en situation de handicap, intellectuel ou psychique, ou encore d'un âge avancé. Il s'agit donc des foyers de vie, des foyers d'accueil médicalisés, ou encore des EHPAD. Les personnes vivant en EHPAD ne sont pas

---

[1251] « Elections municipales : que se passerait-il en cas de report du second tour ? », *Le Monde*, 15 mars 2020, disponible sur https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/03/15/municipales-que-se-passerait-il-en-cas-de-report-du-second-tour_6033152_823448.html (Consulté le 6 octobre 2022) ; R. RAMBAUD, « Tribune : Municipales : « Le maintien des élections acquises au 1er tour et le report du 2nd tour en juin est la solution la plus juste » », *Le Monde.fr*, 19 mars 2020, disponible sur https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/03/19/municipales-le-maintien-des-elections-acquises-au-1er-tour-et-le-report-du-2nd-tour-en-juin-est-la-solution-la-plus-juste_6033697_3232.html (Consulté le 6 octobre 2022).

[1252] En 2020, participation de 38,77% à 17h, contre 54,72% en 2014, et 56,25% en 2008 : « Municipales 2020 : participation en forte baisse par rapport aux élections précédentes », *Le Monde.fr*, 28 juin 2020, disponible sur https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2020/06/28/municipales-2020-la-participation-en-baisse-par-rapport-au-premier-tour_6044454_4355770.html (Consulté le 6 octobre 2022).

V. aussi : MINISTERE DE L'INTERIEUR, « Résultats et suivi des taux de participation au premier tour des élections municipales et communautaires 2020 », disponible sur https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Elections-municipales-2020/Resultats-et-suivi-des-taux-de-participation-au-premier-tour-des-elections-municipales-et-communautaires-2020 (Consulté le 12 octobre 2022) ; MINISTERE DE L'INTERIEUR, « Taux de participation en 2014 », disponible sur https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2014-Actualites/Elections-municipales-2014-Les-taux-de-participation (Consulté le 12 octobre 2022).

[1253] Interdiction de sortir, de marcher dans la rue, isolement contraint après le retour d'une sortie, même en cas de test négatif, etc. Le Défenseur des droits fait ainsi état de « *situations de maintien des restrictions de circulation au sein des EHPAD, notamment pour les accès aux extérieurs (jardin, patio, etc.), pour rendre visite à son conjoint résidant également au sein de l'établissement, ainsi que pour se rendre au bureau de vote lors du second tour des élections municipales, sans que soit par ailleurs mis en place de système de procuration* » : DEFENSEUR DES DROITS, *Les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD*, Rapport 2021, p. 41.

[1254] *Ibid.*

spécialement visées par cette étude, mais, d'une part, elles accueillent un certain nombre de personnes âgées présentant une déficience intellectuelle et, d'autre part, leur fonctionnement est proche des établissements spécialisés dans l'accueil de personnes en situation de handicap mental. Il sera donc opportun de les inclure dans ce chapitre consacré à l'impact de la vie en ESSMS sur l'exercice du droit de vote des personnes porteuses d'une déficience intellectuelle y résidant.

408. Plan. – Il s'agira tout d'abord de se pencher sur les difficultés de l'exercice du droit de vote par les électeurs résidant en ESSMS, ces difficultés ayant été largement soulignées par la crise sanitaire (**section 1**). Le but ne sera pas de dresser une liste exhaustive des situations problématiques rencontrées, mais surtout d'identifier les soucis principaux, et souvent récurrents. Cela permettra de constater que les solutions d'accessibilité du vote sont très peu adaptées aux spécificités de la vie en établissement spécialisé (**section 2**).

Section 1 : Les restrictions à la liberté d'aller et venir

409. Proclamation de l'exercice effectif des droits civiques en établissement. – Le droit de vote est un droit affirmé et protégé par des textes d'origine et de portée diverses[1255]. La particularité de vivre dans un établissement spécialisé ne doit pas être un frein à la vie civique. Ainsi, une personne sous tutelle résidant dans un établissement spécialisé a le droit de s'inscrire sur les listes électorales, si cela n'est pas déjà fait, et d'exercer son droit de vote. L'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne accueillie, qui vise le « *droit à l'exercice des droits civiques attribués à la personne accueillie »,* mentionne que *« l'exercice effectif de la totalité des droits civiques attribués aux personnes accueillies et des libertés individuelles est facilité par l'institution qui prend à cet effet toutes mesures utiles dans le respect, si nécessaire, des décisions de justice* ». Cette charte est parue dans l'annexe de l'arrêté du 8 septembre 2003, et est mentionnée à l'article L. 311-4 du Code de l'action sociale et des familles.

[1255] Art. 3 Constitution de 1958, art. 21 Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, art. 3 du protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales de 1950.
Texte plus spécifiquement consacré aux personnes en situation de handicap : art. 29 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

410. Restrictions à la liberté d'aller et venir. – Dans la réalité, les restrictions qui peuvent être apportées à la liberté d'aller et venir des résidents[1256] empêchent parfois leur vie civique[1257]. La liberté d'aller et venir est une liberté fondamentale[1258] à valeur constitutionnelle[1259]. Pour les personnes hébergées en établissement spécialisé, elle est énoncée par l'article L. 311-3 du Code de l'action sociale et des familles qui dispose que « *L'exercice des droits et libertés individuels est garanti à toute personne prise en charge par des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, lui sont assurés :*
1° Le respect de sa dignité, de son intégrité, de sa vie privée, de son intimité, de sa sécurité et de son droit à aller et venir librement […] ». De surcroît, la charte des droits et libertés de la personne accueillie garantit en son article 8 « *la possibilité de circuler librement* ».

411. Plan. – Des restrictions spécifiques à la vie en ESSMS[1260] viennent cependant entraver la liberté d'aller et venir, mettant en difficulté la personne souhaitant exercer son droit de vote[1261]. Ces restrictions sont liées à plusieurs raisons : la responsabilité des acteurs de ces établissements et la sécurité des résidents (**paragraphe 1**), ainsi que les contraintes organisationnelles (**paragraphe 2**).

[1256] M. COLDEFY *et al.*, « Les privations de liberté en raison d'un handicap : causes, freins et leviers », *Questions d'économie de la santé*, janvier 2021, n° 254.
E. PECHILLON et S. RENARD, « Le droit de vote des personnes hospitalisées en psychiatrie », *Santé mentale*, mars 2017, n° 216, p. 12.
[1257] C. LACOUR et L. LECHEVALIER HURARD, « Restreindre la liberté d'aller et venir des personnes âgées ? L'épineuse question de la capacité à consentir des personnes atteintes de troubles cognitifs », *RDSS*, 2015, p. 983.
[1258] Civ. 1ère, 28 novembre 1984, (3 arrêts), Bonnet, Buisson, Lisztman : *Bull. civ.* 1984, I, n° 321 ; *RFD adm.* 1985, p. 761, concl. P.-A. Sadon ; *D.* 1985, jurispr. p. 313, note C. Gavalda ; *JCP G*. 1986, II, 20 600, note M. Lombard ; *RGDI* publ. 1986, p. 255, note C. Rousseau ; *RFD adm*. 1985, p. 145, note B. Pacteau ; *Rev. crit. DIP* 1985, p. 506, note G. Peiser.
La liberté d'aller et venir est protégée par l'art. 5 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, reconnue par l'article 13 de la DUDH, l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et l'article 2 du protocole additionel n°4 de la CESDH.
[1259] Cons. const., 12 juillet 1979, *Ponts à péage*, n° 79-107 DC : *Rec. Cons. const*. 1979, p. 31 ; *RD publ*. 1979, p. 1693, note L. FAVOREU ; Cons. const., 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, n° 94-352 DC : *Rec. Cons. const*. 1995, p. 170 ; Cons. const., 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, n° 97-389 DC : *Rec. Cons. const.* 1997, p. 45.
[1260] A. CARON-DEGLISE, « La personne vulnérable ou fragile en établissement : nouveautés de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement », *AJ fam.*, 2016, p. 241.
[1261] P. VERON, « Étude n° 14 : Les aménagements de la liberté d'aller et venir de la personne en institution », in F. VIALLAT (dir.), *Jurisprudences du secteur social et médico-social*, Dunod, 2012, pp. 219-294.

Paragraphe 1 : Sécurité de la personne accueillie

412. Principe : liberté de circulation. – Le principe est la liberté totale de circuler. Mais dans les cas où la personne pourrait être en danger en cas de sortie, il devient alors obligatoire pour l'établissement de l'empêcher de le faire, au risque de voir la responsabilité[1262] des professionnels et de l'établissement engagée[1263]. Les restrictions à la liberté d'aller et venir peuvent en effet être liées à la nécessité de protection du public accueilli en établissement spécialisé, souvent fragile (grand âge, handicap). C'est un choix qui est à opérer entre sécurité et liberté[1264]. Dans l'inconnu des surprises qu'allait réserver la pandémie de Covid-19, la sécurité des résidents a pu être privilégiée, au détriment de certains droits fondamentaux comme la liberté d'aller et venir, et le droit de vote[1265]. Les recommandations du Ministère des solidarités et de la santé aux établissements accueillant des personnes en situation de handicap ou âgées ont varié en fonction de la connaissance des risques liés au Covid-19 et à ses variants[1266]. Les déplacements des résidents ont été plus contrôlés et limités. Dans ce contexte, le déplacement en bureau de vote ne faisant pas toujours partie des habitudes des établissements, lorsque les difficultés sanitaires ont empiré, voter ne faisait pas partie des priorités et beaucoup de résidents n'ont pas pu se rendre aux élections municipales de 2020.

413. Privilégier la sécurité sur la liberté d'aller et venir. – Privilégier la sécurité absolue sur la liberté d'aller et venir, c'est dans ce sens qu'allaient trois recommandations et fiches du Ministère en charge de la santé en date des 19, 24 et 28 janvier 2021, selon lesquelles « *les sorties dans les familles et pour des activités extérieures sont suspendues temporairement jusqu'à nouvel ordre* ». Le Conseil d'État, saisi à propos des autorisations de sortie dans les EHPAD, est intervenu en référé, et a suspendu la recommandation par une décision du 3 mars

[1262] Responsabilités administrative, pénale et civile (délictuelle et contractuelle).
[1263] C. pén., art. 223-6.
[1264] P. VERON, « Fugue mortelle en EHPAD : usage du bracelet électronique et manquement à l'obligation de sécurité (note ss. CA Paris, 7 mai 2018, n° 16/10689) », *Le journal des accidents et des catastrophes (en ligne)*, mai 2019, n° 187 (disponible sur https://www.jac.cerdacc.uha.fr/fugue-mortelle-en-ehpad-usage-du-bracelet-electronique-et-manquement-a-lobligation-de-securite-p-veron/ (Consulté le 15 avril 2022)) ; P. VERON, « Le juge et la liberté d'aller et venir des personnes âgées en institution », *Médecine & Droit*, mars-avril 2017, p. 53 et s.
« Liberté d'aller et venir dans les établissements sanitaires et médico-sociaux, et obligation de soins et de sécurité », *Recherche en soins infirmiers*, février 2005, n° 81, pp. 139-155.
[1265] Peut-on laisser les résidents sortir à l'occasion des élections, au risque de, non seulement se faire infecter par le Covid-19 et mettre sa vie en danger, mais de surcroît faire circuler le virus dans l'établissement et mettre d'autres personnes en danger ? C'est face à cette question que se sont retrouvés les professionnels au moment de l'expansion de la crise sanitaire.
[1266] Cf. *infra* 413.

2021. Le juge administratif nuance cependant : il ne s'agit pas de tout autoriser, mais d'agir avec mesure. Il émet deux réserves. D'une part, le responsable de l'établissement doit autoriser ces sorties, et en définir les conditions. D'autre part, il faut déterminer si cette sortie respecte l'obligation de sécurité qui incombe aux établissements[1267]. Le Ministère des solidarités et de la santé a par la suite revu sa copie par une série de recommandations[1268] autorisant les sorties pour tous les résidents, qu'ils soient vaccinés, immunisés par une récente infection, ou non. « *Comme le reste de la population générale, les résidents bénéficient de la possibilité de voir leurs proches et du respect de leur liberté d'aller et venir. La direction de l'établissement ne peut faire obstacle à la sortie du résident que si cette sortie met en péril la santé du résident ou des autres résidents, après appréciation de la situation au cas par cas par le médecin coordonnateur* »[1269].

414. Amélioration de la situation. – Les protocoles transmis aux établissements et services médico-sociaux accueillant des personnes en situation de handicap allaient aussi dans le sens d'un allègement des restrictions à la liberté d'aller et venir. Celui en date du 10 juin 2021 recommande ainsi que les sorties en groupe et individuelles soient possibles sans limitation autre que le respect des gestes barrières. Il semble que les recommandations n'aient pas été modifiées pour les élections régionales et départementales de 2021. Les résidents avaient donc la possibilité de sortir pour voter, sauf en cas d'autres raisons venant limiter leur liberté de circulation[1270]. Lors des élections présidentielles de 2022, toute condition ayant été supprimée pour l'ensemble de la population, aucun protocole ou recommandation spécifique n'avait été transmis aux établissements spécialisés[1271].

415. Appréciation au cas par cas impérative. – Il convient donc d'agir avec mesure et discernement. Il ne s'agit en aucun cas pour les établissements de permettre ou de limiter la vie

[1267] G. ROUSSET, « Concilier liberté d'aller et venir et obligation de sécurité en EHPAD en période de pandémie, l'apport du Conseil d'État », *JCP G*, 2021, n° 16, p. 441.
[1268] Le ministère a émis une recommandation du 6 mars 2021, toujours concernant les EHPAD, USLD (unité de soins de longue durée) et les résidences en autonomie. Cette version a été largement critiquée car opérant une différence entre les personnes vaccinées et celles qui ne l'étaient pas. Elle a donc été annulée et remplacée par la recommandation du 12 mars 2021[1268], autorisant les sorties dans les mêmes conditions pour les résidents vaccinés, immunisés par une récentes infections, et ceux non vaccinés. La seule différence se situe au retour de la sortie : les résidents non protégés ou immunisés se verront proposer un test PCR. Une dernière recommandation du 12 mai suit la même ligne directrice.
[1269] MINISTERE DES SOLIDARITES ET DE LA SANTE, Recommandation du 12 mai 2021.
[1270] MINISTERE DES SOLIDARITES ET DE LA SANTE, Recommandation du 10 juin 2021.
[1271] Carnet de thèse, échange avec Bastien T., responsable santé et sécurité dans une association médicosociale, 11 juin 2021.

civique des résidents, mais de limiter ou non leur liberté d'aller et venir, en fonction des risques. L'appréciation est à faire au cas par cas[1272], en fonction du danger qui se présente, et de la capacité de discernement de la personne.

Paragraphe 2 : Contraintes organisationnelles

416. Contraintes organisationnelles. – D'autres raisons à la limitation de la liberté d'aller et venir des résidents sont les contraintes organisationnelles des établissements. Malgré la lettre de l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne accueillies, selon laquelle « *l'exercice effectif de la totalité des droits civiques attribués aux personnes accueillies et des libertés individuelles est facilité par l'institution qui prend à cet effet toutes mesures utiles* », on constate que ce n'est pas le cas dans les faits.

417. Les établissements spécialisés ont des règles communes et des contraintes organisationnelles[1273], notamment en termes de personnels disponibles[1274]. Or, d'une part, les personnes dont l'état justifie d'être placées en établissement ont souvent besoin d'aide pour les démarches liées à l'exercice du droit de vote (inscription sur les listes électorales, déplacement en bureau de vote). D'autre part, les personnes accueillies ne possèdent souvent pas de véhicule personnel et/ou le permis de conduire[1275]. S'ajoutent parfois des troubles de l'orientation[1276], ou encore un réseau de transport au commun peu développé, voire inexistant,[1277] qui rendent les mairies et bureaux de vote difficiles d'accès.

418. Impact sur la vie civique de la personne accueillie. – Lorsque la personne accueillie ne peut prendre seule l'initiative de faire les démarches d'inscription, et qu'un proche ou un

[1272] P. VERON, « Étude n° 14 : Les aménagements de la liberté d'aller et venir de la personne en institution », *op. cit.*
[1273] Le règlement de fonctionnement peut être un outil qui servira à concilier droits fondamentaux des personnes accueillies et règles de sécurité et vie collective : O. POINSOT, « Etude n° 19 : Le réglement de fonctionnement », in F. VIALLAT (dir.)*, Jurisprudences du secteur social et médico-social*, Dunod, 2012, pp. 308-319.
[1274] Sur les contraintes organisationnelles en EHPAD : DEFENSEUR DES DROITS, *Les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD*, *op. cit.*, p. 23.
[1275] Carnet de thèse, entretiens de début de thèse, ESAT du Pigeon blanc (Adapei du Morbihan), Pontivy, 17 janvier 2019.
[1276] J. BOULANGER, « Les troubles associés à la déficience intellectuelle », *Empan*, avril 2016, n° 104, pp. 31-37 ; M. MAZEAU, « Troubles cognitifs, Déficience Mentale, Troubles Spécifiques des Apprentissages : Un mot peut en cacher un autre », *Contraste*, 2005, n° 22-23, pp. 187-207.
[1277] M. LARROUY, « La naissance de la politique d'accessibilité. Des politiques de transport des personnes handicapées aux politiques d'accessibilité des transports urbains de voyageurs en France de 1975 à 2005 », in J. ZAFFRAN (dir.), *Accessibilité et handicap*, PUG, 2015, pp. 49-70.

professionnel n'apporte pas son aide, la personne ne pourra s'inscrire sur les listes, ce qui l'empêchera *de facto* d'exercer son droit de vote. Les déplacements pour l'inscription sur les listes électorales ou pour se rendre au bureau de vote sont donc conditionnés par la disponibilité d'un(e) professionnel(le), ainsi que, parfois, l'intérêt qu'il porte au sujet. Certaines mesures existent, comme l'assistance au vote ou la procuration, mais celles-ci correspondent peu à la réalité de la vie en établissement spécialisé.

Section 2 : Des mesures peu adaptées à la vie en établissement

419. Vulnérabilité[1278] des personnes accueillies en établissement spécialisé. – À l'occasion des élections municipales de 2020, une cinquantaine de résidents d'un EHPAD marseillais, dont certains étaient atteints de la maladie d'Alzheimer, figurait dans le fichier des procurations de la mairie de Marseille[1279]. Plusieurs familles ont déposé plainte, disant ne pas avoir été informées de ces démarches de procuration. Le juge électoral n'a pas donné suite aux demandes d'annulation du scrutin[1280], mais une enquête pénale est en cours pour procurations frauduleuses. Cette affaire illustre bien l'impératif de protection du droit de vote des personnes, souvent vulnérables, accueillies en établissement spécialisé.

420. Cette protection est cependant difficile à doser. Les résidents se retrouvent parfois dans une situation inconfortable, coincés entre le danger des pressions sur le vote de la part des proches et professionnels les entourant, et le danger de ne pouvoir exercer leur droit de vote à cause de tous les garde-fous placés pour sécuriser leur droit de vote. En effet, dans certaines situations, ce dernier est si bien protégé qu'il en devient presque inexerçable en ESSMS.

421. Plan. – Ainsi, les techniques qui ont été imaginées pour satisfaire l'impératif d'accessibilité des bureaux et techniques de vote[1281], dans le but de compenser les difficultés des électeurs en situation de handicap, sont peu adaptées à des personnes vivant en

[1278] Cf. *supra* 52, et not. les nbp.
[1279] « A Marseille, nouvelles perquisitions dans l'affaire des procurations douteuses », *op. cit.*
[1280] TA Marseille, 19 février 2021, n° 2004872, 2004953, 2004966, 2004969.
[1281] L62-2 Code électoral dispose que : « *Les bureaux et les techniques de vote doivent être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit le type de ce handicap, notamment physique, sensoriel, mental ou psychique, dans des conditions fixées par décret.* ». L'article D. 61-1 du Code électoral précise que « *Les techniques de vote doivent être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit le type de ce handicap. Le président du bureau de vote prend toute mesure utile afin de faciliter le vote autonome des personnes handicapées*. »

établissement spécialisé, a fortiori à celles qui sont sous mesures de protection juridique. Le législateur a organisé l'assistance (**paragraphe 1**) et la procuration (**paragraphe 2**), qu'il s'agira d'étudier tour à tour.

Paragraphe 1 : L'assistance au vote

422. L'assistance[1282]**.** – L'assistance au vote au moment des opérations de scrutin est abordée dans l'article L.64 du Code électoral, enrichi par la loi du 23 mars 2019[1283]. Cette disposition organise un accompagnement au vote des personnes en situation de handicap. L'assistance de l'article L. 64 est une aide humaine, familiale ou professionnelle, dont les conditions d'intervention ne sont pas strictement définies[1284]. Beaucoup de personnes accueillies en établissement spécialisé sont vulnérables pour des raisons différentes. En l'absence de protection juridique, l'électeur, même vulnérable, peut se faire assister par l'électeur de son choix, qui peut tout à fait être le professionnel qui l'a accompagné au bureau de vote. On peut alors redouter des abus et des pressions sur le vote[1285].

423. Exclusion des professionnels de la liste des mandataires potentiels d'un électeur sous tutelle. – Les électeurs sous tutelle ne peuvent quant à eux pas donner procuration à n'importe qui. Pour éliminer ce risque de pression sur le vote des personnes vulnérables, la liste des électeurs à qui ils peuvent demander une assistance est limitée. Sont exclus tous les professionnels du secteur social et médico-social évoluant autour de la personne sous tutelle[1286]. Cela englobe ainsi les aides-soignants, infirmiers, éducateurs, etc. Cette disposition fait tout à fait sens pour répondre au risque d'abus.

424. L'assistance au vote incohérente avec la réalité de la vie en établissement spécialisé. – Cette disposition ne correspond cependant pas à la réalité de l'exercice du droit de

[1282] Cf. *infra* 438 à 467.
[1283] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.
[1284] Cf. *supra* 438 à 467.
[1285] « *Il est extrêmement difficile, pour une personne atteinte d'un handicap mental lourd et placée sous tutelle, d'opérer un choix sincère, personnel et indépendant de celui de son entourage lors de l'expression du vote. Ce sera bien souvent un choix « endoctriné ». Son suffrage sera tout simplement « dévoyé »* » : C. GAMALEU KAMENI, « Brèves réflexions sur le droit de vote des majeurs protégés au regard de la loi du 23 mars 2019 », *op. cit.*
[1286] Sont exclues « *les personnes physiques propriétaires, gestionnaires, administrateurs ou employés de l'établissement ou du service […] qui le prend en charge, ainsi que les bénévoles ou les volontaires qui agissent au sein de ces structures ou y exercent une responsabilité* », art. L. 72-1 du C. élect., auquel se réfère l'article L. 64 du même Code.

vote par un électeur résident. En effet, certains résidents n'ont que les professionnels de leur entourage pour les conduire au bureau de vote. Ils se retrouvent alors dans la quasi-impossibilité de se faire assister pour voter. Ne pouvant se faire assister des professionnels les entourant au quotidien, parfois sans famille proche, leur seule option restante est de demander de l'aide d'un autre électeur du bureau de vote. Or, cette dernière option reste illusoire pour une personne résidant de façon permanente en établissement.

425. L'assistance ne correspond donc pas aux spécificités des électeurs vivant en ESSMS. Elle est risquée pour les personnes non protégées, et ne facilite pas vraiment le vote des personnes protégées.

Paragraphe 2 : La procuration

426. La procuration. – La procuration de vote figure à l'article L. 71 du Code électoral[1287]. Lors de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19, la technique des procurations a été mise en avant par les pouvoirs publics[1288]. C'est en effet une solution qui permet aux personnes accueillies en ESSMS de voter tout en limitant le danger de contamination, et donc d'assurer leur sécurité. Elle n'est cependant pas sans danger pour le vote et la sincérité du scrutin. L'affaire des procurations frauduleuses de l'EHPAD marseillais, citée précédemment[1289], est une excellente illustration des dangers de la procuration lorsqu'une personne est vulnérable et qu'elle n'est pas protégée par une quelconque mesure. Dans cet exemple, le risque ne provenait pas des professionnels travaillant dans les établissements, mais de personnes extérieures, profitant de la vulnérabilité des résidents et de l'éloignement de leurs proches. Mais cela s'étend aussi aux professionnels car, en l'absence de mesures de protection, la loi n'empêche pas de leur donner procuration. Les personnes vulnérables en établissement spécialisé n'étant pas sous mesure de protection trouveront donc dans la procuration un outil risqué à utiliser.

[1287] Cf. *supra* 373 à 395 sur la procuration.
C. élect., art. L. 71 : « *Tout électeur peut, sur sa demande, exercer son droit de vote par procuration* ».
[1288] V. ainsi la mise en place de la téléprocédure MAPROCURATION.GOUV.FR, « Téléprocédure Ma procuration », disponible sur maprocuration.gouv.fr (Consulté le 6 octobre 2022). J.-B. FRANÇOIS, « Comment l'Europe organise son vote en temps de Covid », *La Croix*, 13 avril 2021, disponible sur https://www.la-croix.com/Monde/Comment-lEurope-organise-vote-temps-Covid-2021-04-13-1201150624 (Consulté le 6 octobre 2022) ; P. ROGER, « Satisfecit du Conseil constitutionnel sur le déroulement de l'élection présidentielle », *Le Monde.fr*, 17 juin 2022, disponible sur https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/06/17/satisfecit-du-conseil-constitutionnel-sur-le-deroulement-de-l-election-presidentielle_6130807_823448.html (Consulté le 6 octobre 2022) ; SENAT, *Rapport d'information : le vote à distance, à quelles conditions ?*, 16 décembre 2020.
[1289] Cf. *supra* 257 et 260.

427. Protection juridique. – Dans le cadre d'une mesure de protection[1290], la solution trouvée par le législateur semble correspondre aux particularités de la vie en ESSMS. Elle est en effet possible, mais ne peut pas être adressée aux professionnels de l'établissement. L'article L. 72-1 du Code électoral dispose ainsi que : *« Le majeur protégé […] ne peut donner procuration aux […] personnes physiques propriétaires, gestionnaires, administrateurs ou employés de l'établissement ou du service, d'un établissement de santé qui le prend en charge, ainsi que les bénévoles ou les volontaires qui agissent au sein de ces structures ou y exercent une responsabilité ».*

428. Le majeur protégé pourra tout à fait adresser une procuration à un membre de sa famille ou un proche[1291]. Il pourra peut-être obtenir de l'aide de la part de ses proches pour l'établir, mais il ne pourra a priori pas demander l'assistance de son tuteur ou curateur pour l'établissement de cette procuration, le vote étant considéré par une majorité de la doctrine juridique comme un acte strictement personnel[1292]. Des personnes sans famille présente et disponible seront donc en grande difficulté pour établir une procuration.

[1290] Exprimant des doutes sur le bien-fondé de la possibilité de donner procuration pour les personnes protégées, le risque d'influence ne se limitant pas aux professionnels : I. MARIA, « Protection juridique des majeurs : une nouvelle réforme dans l'attente d'une autre ? », *op. cit.*, 20.

[1291] Cf. *supra* 378 à 395 sur la procuration.

[1292] La personne chargée de la protection du majeur peut apporter son assistance, voire le représenter pour l'établissement d'un mandat, selon l'objet du mandat (a-t-il pour objet de faire un acte patrimonial ou personnel ?) et le type de mesure (tutelle, curatelle, sauvegarde de justice, habilitation familiale, mandat de protection future ?). L'exercice du droit de vote relevant de la catégorie des actes strictement personnels, aucune assistance ou représentation ne devrait pouvoir être autorisée pour l'établissement de la procuration de vote.

Conclusion chapitre 2

429. Les contraintes de la vie en ESSMS sur la vie civique. – Le droit de vote, dont l'exercice est défendu par les institutions, se trouve pourtant malmené et contraint par la vie en établissement spécialisé. La crise sanitaire récente a été un révélateur des difficultés que la vie en ESSMS fait peser sur la vie civique des résidents. L'exercice du droit de vote est un droit dont les personnes accueillies peuvent réclamer l'exercice effectif, et l'accueil en établissement ne devrait pas conduire à l'abandonner. C'est un droit dont l'exercice est à prendre en compte dans les habitudes et le calendrier institutionnels. Il est certain que tous les résidents ne souhaiteront pas voter. Néanmoins, il convient au moins de proposer les moyens adéquats pour les accompagner en bureau de vote.

430. Des bureaux de vote au sein des établissements ? – Les efforts des établissements seront cependant vains si les opérations de scrutin dans leur ensemble ne sont pas repensées pour être plus accessibles[1293] aux personnes vulnérables. Pour rendre le scrutin plus accessible, pourquoi ne pas faire venir le scrutin aux personnes en ayant besoin ? L'idée a été émise de créer des bureaux de vote dans les prisons[1294], pourquoi ne pas décliner cette solution dans d'autres établissements, et ainsi faire venir le scrutin aux personnes en ayant besoin ? Il est compréhensible que cela complique la tâche des organisateurs de scrutin qui devront s'assurer que ce dernier ne puisse risquer d'être corrompu. La proposition vaut toutefois la peine d'être étudiée car elle profiterait à bien plus que les personnes handicapées intellectuelles éloignées des urnes.

431. Le vote par correspondance ? – Une autre piste refait surface : le vote par correspondance. Plébiscité par certains[1295], le vote par correspondance est toujours utilisé dans

[1293] Cf. *supra* 348 à 341 sur les manquements aux impératifs d'accessibilité.

[1294] SENAT, *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) et de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois (2) sur l'application de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, par M. Jean-René LECERF et Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT*, session extraordinaire de 2012-2011, recomm. n° 3.

Proposition des Robin des lois, initialement pensée pour les prisons, mais pouvant être déclinée lorsque les personnes ont du mal à se déplacer : maisons de retraite, EHPAD, mais également foyers d'accueil de personnes handicapées ? F. KORBER, « Bureaux de vote : match "nul" ? », *op. cit.*

Réponse négative du Garde des sceaux à cette proposition, opposant des arguments de délais, et d'incompatibilité du Code électoral : J.-J. URVOAS, garde des sceaux, Lettre à Maître Emmanuel Ludot, 5 mai 2017.

[1295] R. RAMBAUD, « Droit électoral et covid-19 : l'occasion manquée du vote par correspondance », *AJDA*, 2021, p. 486 ; R. RAMBAUD, « Vote par correspondance : surmonter le traumatisme des fraudes corses des années 60-70 », *Le blog du droit électoral*, 26 novembre 2020, disponible sur https://blogdudroitelectoral.fr/2020/11/vote-

le cadre des élections universitaires ou professionnelles, mais n'est plus une possibilité pour les élections politiques depuis une loi du n° 75-1329 du 31 décembre 1975. Les Français établis à l'étranger peuvent cependant recourir à cette solution pour exercer leur droit de vote[1296]. Une proposition de loi de 2020 visait à rétablir le vote par correspondance pour les élections politiques[1297]. Cela aurait permis de proposer une solution aux personnes vivant dans des établissements spécialisés, ou encore aux détenus[1298]. Cette proposition a été cependant rejetée par les députés, qui craignaient notamment les fraudes, le vote sous influence et les problèmes de logistique[1299].

par-correspondance-surmonter-le-traumatisme-des-fraudes-corses-des-annees-60-70-r-rambaud/ (Consulté le 16 juin 2022).

[1296] C. élect., art. L. 330-13, al. 2, issu de l'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France.

[1297] Proposition de loi n° 3039 du 2 juin 2020 visant à rétablir le vote par correspondance.

[1298] Expérience de vote dans les prisons : J.-B. JACQUIN, « Le droit de vote dans les prisons renforcé avant les régionales et la présidentielle », *Le Monde.fr*, 3 mai 2021, disponible sur https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2021/05/03/le-droit-de-vote-dans-les-prisons-renforce-avant-les-regionales-et-la-presidentielle_6078872_1653578.html (Consulté le 16 juin 2022).
Pour plus de détails : Circulaire du 4 février 2021 relative à la création d'un bureau de vote centralisant les votes des électeurs bénéficiant de conditions d'attache communale dérogatoire et de vote par correspondance des personnes détenues en application de l'article 112 de la loi du 27 décembre 2019.

[1299] « Les députés disent non au vote par correspondance », *AJDA*, 2022, p. 256.

Conclusion Titre I

432. Respect des normes d'accessibilité. – L'effectivité du droit de vote des personnes porteuses d'une déficience intellectuelle passe nécessairement par le respect des normes d'accessibilité. L'obligation a en effet été posée par le législateur, mais n'est pas respectée par tous les organisateurs de scrutin. Quelques changements[1300] dans les modalités de la procuration sont également conseillés pour que cette procédure soit adaptée au mieux à la réalité de la vie des personnes concernées.

433. Taux résiduel d'abstention, illustrant la réalité de la déficience intellectuelle. – Un certain nombre de personnes se trouveront ainsi en capacité de voter lorsque les mesures adéquates d'accessibilité auront été mises en place, rendant le vote plus accessible et le résultat des élections plus fidèle à la pensée de tous les électeurs. Mais malgré tous les efforts d'accessibilité qui pourraient être fournis, la question électorale restera inaccessible intellectuellement pour certains électeurs. Il est donc probable que les personnes déficientes intellectuelles continuent de s'abstenir plus que les autres, en raison de l'ampleur de certains troubles.

434. La déficience existe, il est inutile de la nier. Il faut la comprendre pour rendre digne[1301] l'exercice du droit de vote. Dans certains cas, forcer le vote malgré un trouble de la compréhension, et un désintéressement total de la question électorale sera contraire à la dignité de la personne[1302]. Cette réalité illustre les problématiques inhérentes à la déficience intellectuelle[1303]. Que penser alors de cet état de fait ? Quelles mesures peuvent être imaginées, ou au contraire écartées pour tenir compte de cette situation ? Le prochain titre permettra de répondre à ces questions.

[1300] Changements détaillés *supra* 399.
[1301] Pour comprender la notion de dignité telle qu'employée ici, cf. *supra* 44 à 60.
[1302] *Ibid*.
[1303] Pour rappel, « *La personne présentant une déficience intellectuelle se caractérise par des limitations significatives du fonctionnement intellectuel et du comportement adaptatif. Cette incapacité se manifeste dans les habiletés conceptuelles, sociales et pratiques et survient avant l'âge de 18 ans* » : AMERICAN ASSOCIATION ON MENTAL RETARDATION, *Retard mental. Définitions, classification et systèmes de soutien*, *op. cit.*
Les problématiques inhérentes à la déficience intellectuelle peuvent être des difficultés de cognition, des difficultés sur le plan socio-émotionnel, des difficultés communication, et des difficultés d'autonomie : J.-C. JUHEL, *La personne ayant une déficience intellectuelle. Découvrir, comprendre, intervenir*, *op. cit.*, pp. 43-60 et 207-237.

TITRE II : POUR UNE REDÉFINITION DE L'AIDE AU VOTE

Parmi les 37 entretiens réalisés dans des établissements de l'Adapei du Morbihan, 28 personnes ont exprimé avoir besoin d'une aide pour voter. Parmi elles, 18 souhaitent l'aide des professionnels les entourant au quotidien pour voter.

V. Annexe 1 : Résultats des entretiens conduits au sein des établissements de l'Adapei du Morbihan avec des personnes porteuses d'une déficience intellectuelle

435. Importance de l'aide humaine. – La question de l'accompagnement, de l'aide humaine, est centrale pour réduire le fossé entre les personnes déficientes intellectuelles et un exercice digne[1304] et effectif du droit de vote. En effet, malgré les mesures d'accessibilité, et même si celles-ci étaient toutes respectées par les organisateurs du scrutin et les candidats, le vote resterait compliqué pour une partie des personnes déficientes intellectuelles[1305]. L'aide humaine se révèle alors essentielle pour répondre aux besoins de ces derniers.

436. Limites des solutions existantes. – Certaines personnes requièrent deux types d'aide[1306], tant fonctionnelle (rentrer dans l'isoloir, prendre les bulletins, signer, etc.) que décisionnelle. De plus, beaucoup de personnes interrogées (vivant en établissement) ont témoigné du fait qu'elles souhaitaient l'aide des professionnels du médico-social les accompagnant au quotidien[1307]. Or, l'article L. 64 du Code électoral limite cette possibilité pour les personnes sous tutelle[1308]. Certaines personnes dont la famille est loin se retrouvent donc en difficulté le jour des élections. Elles ont besoin d'avoir confiance en la personne qui les accompagnera voter. Qu'est-il possible d'imaginer pour résoudre cette problématique ?

437. Plan. – Il faut venir coupler les règles d'accessibilité du scrutin aux règles de la compensation du handicap. L'accessibilité du scrutin, abordée dans le titre précédent, permet de compenser en partie les difficultés que rencontrent les personnes déficientes intellectuelles. Toutefois, les règles électorales d'accessibilité ne sont pas suffisantes pour tous les types de

[1304] Pour la signification de la dignité entendue ici, cf. *supra* 44 à 60.
[1305] Voir ainsi les difficultés des personnes déficientes intellectuelles, qui mènent à leur abstention : Cf. *supra* 286, 291 et 292.
[1306] C. DESJEUX, *Vote et handicaps*, PUG, 2019, p. 57.
[1307] Cf. annexe 1.
[1308] Cf. *infra* 439, et 457 à 467.

handicap. C'est l'accompagnement humain qui permettra à un grand nombre de personnes déficientes intellectuelles d'exercer leur droit de vote. L'assistance au vote de l'article L. 64 du Code électoral permet de répondre en partie à ce besoin d'aide humaine (**chapitre 1**), mais ne suffit pas. La prestation de compensation du handicap, avec quelques aménagements, permettrait de combler le besoin d'accompagnement des personnes éloignées de leur famille, ou dont les professionnels aidants sont indisponibles (**chapitre 2**).

CHAPITRE 1 : L'ASSISTANCE AU VOTE DU CODE ÉLECTORAL

À la question « Souhaitez-vous de l'aide pour voter ? », 9 personnes sur 37 ont répondu non. Une a exprimé le fait qu'elle avait « peur d'être traitée comme une enfant »[1309], et deux ont dit que le vote étant secret, elles souhaitent voter seules[1310].

V. Annexe 1 : Résultats des entretiens conduits au sein des établissements de l'Adapei du Morbihan avec des personnes porteuses d'une déficience intellectuelle

438. L'assistance au vote : un outil précieux mais lacunaire. – L'article L. 64 du Code électoral devrait pouvoir être mobilisé efficacement pour aider le vote des personnes déficientes intellectuelles. Le législateur a néanmoins manqué de précision dans la rédaction de cet article, ainsi que sur l'articulation de la protection des majeurs et de l'aide au vote de l'article L. 64 du Code électoral. Avec des ajustements et des précisions, ainsi que l'utilisation de techniques d'accompagnement, l'assistance au vote permettra de répondre aux problématiques spécifiques à certaines personnes déficientes intellectuelles, s'agissant du droit de vote et de son exercice.

439. L'assistance de l'article L. 64 du Code électoral. – Le Code électoral ne prévoit pas d'accompagnement au vote, mais une assistance au vote. L'assistance est l' « *action d'assister quelqu'un, de l'aider dans une difficulté, un danger* »[1311]. L'assistance au vote figure dans l'article L.64 du Code électoral, enrichi par la loi du 23 mars 2019. C'est une aide humaine, familiale ou professionnelle, dont les conditions ne sont pas strictement définies :

C. Elect., article L. 64

« *Tout électeur atteint d'infirmité certaine et le mettant dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe et de glisser celle-ci dans l'urne ou de faire fonctionner la machine à voter est*

[1309] Chloé, entretien du 31 mars 2022, Lorient. Audio disponible sur demande. Les prénoms ont été changés pour respecter l'anonymat des personnes rencontrées.
[1310] Jean, entretien du 6 avril 2022, Plumelec. Audio non disponible, la personne a refusé sa diffusion. Les prénoms ont été changés pour respecter l'anonymat des personnes rencontrées.
Rémi, entretien du 6 avril 2022, Plumelec. Audio disponible sur demande. Les prénoms ont été changés pour respecter l'anonymat des personnes rencontrées.
[1311] LAROUSSE, Dictionnaire en ligne, entrée °Assistance.

autorisé à se faire assister par un électeur de son choix, autre que l'une des personnes mentionnées aux 1° à 3° de l'article L. 72-1, s'agissant des majeurs en tutelle.
Lorsqu'un électeur se trouve dans l'impossibilité de signer, l'émargement prévu par le troisième alinéa de l'article L. 62-1 est apposé par un électeur de son choix qui fait suivre sa signature de la mention suivante : " l'électeur ne peut signer lui-même ". ».

Cette assistance répond-elle aux besoins d'aide humaine au vote des personnes déficientes intellectuelles ?

440. Plan. – Les spécificités de la déficience intellectuelle et l'éventualité d'une mesure de protection nécessitent de vérifier leur articulation avec l'article L. 64 du Code électoral (**section 1**). De plus, les principes phares du scrutin que sont le secret et l'unité doivent être respectés par l'aide au vote, ce que permettra l'application par l'assistant au vote des grandes lignes de l'accompagnement (**section 2**).

Section 1 : Application à la déficience intellectuelle

441. L'article L. 64 du Code électoral. – Le Code électoral répond en partie au besoin d'accompagnement des électeurs déficients intellectuels avec l'assistance au vote de son article L. 64. Pour rappel, cet article dispose que « *Tout électeur atteint d'infirmité certaine et le mettant dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe et de glisser celle-ci dans l'urne ou de faire fonctionner la machine à voter est autorisé à se faire assister par un électeur de son choix, autre que l'une des personnes mentionnées aux 1° à 3° de l'article L. 72-1, s'agissant des majeurs en tutelle.*
Lorsqu'un électeur se trouve dans l'impossibilité de signer, l'émargement prévu par le troisième alinéa de l'article L. 62-1 est apposé par un électeur de son choix qui fait suivre sa signature de la mention suivante : " l'électeur ne peut signer lui-même " ».
Un électeur majeur peut donc être assisté dans son vote, qu'il soit sous mesure de protection ou non. La tutelle emporte cependant des précautions, qui seront exposées *infra*.

442. Infirmité certaine. – Toute latitude est laissée à l'assistant pour définir son mode d'action, dans la limite des règles relatives au scrutin (secret et égalité du scrutin)[1312], et de celles posées par l'article L. 64 lui-même. Cette assistance peut tout à fait répondre au besoin d'accompagnement identifié *supra*. Quelques questions restent cependant en suspens. L'article L. 64 parle d'électeur « *atteint d'infirmité certaine* ». À quel type d'infirmité le législateur fait-il référence ? S'agit-il d'une déficience physique ou peut-elle être intellectuelle ? Comment l'article L. 64 s'articule-t-il avec l'éventuelle mesure de protection des électeurs ?

443. Plan. – Les conditions de l'aide au vote de l'article L. 64 du Code électoral n'étant pas strictement définies, il est nécessaire de commencer par vérifier si cet article s'applique bien à la déficience intellectuelle (**paragraphe 1**), puis de le confronter à la qualification d'acte strictement personnel qu'a le droit de vote dans la protection des majeurs (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Le champ d'application

444. L'article L. 64 du Code électoral concerne également les personnes déficientes intellectuelles. – Le terme « *infirmité certaine* » pose la question de personnes concernées par cette infirmité[1313]. Les personnes déficientes intellectuelles en font-elles partie ? Il peut sembler injustifié que l'aidant entre dans l'isoloir avec une personne déficiente intellectuelle[1314]. Cela se comprend aisément dans le cas d'un handicap physique, la personne ne pouvant mécaniquement faire le geste de porter un papier à une enveloppe, ce qui n'est pas le cas d'une personne avec des troubles intellectuels. Or, des troubles mentaux peuvent dans certains cas entraîner une peur de se retrouver seul dans un lieu inconnu, ou exigu, ou encore des difficultés à prendre des décisions ou faire des choix. Une personne déficiente intellectuelle pourrait profiter d'une aide dans l'isoloir, sans pour autant que son vote ne soit influencé : être rassurée, être aidée pour les critères de son choix.

[1312] Constitution de 1958, art. 3 ; C. élect., art. L. 59.

[1313] Le comité interministériel du handicap considère ainsi que ce terme est peu approprié, et a fait part de la nécessité de trouver un terme plus parlant et plus adapté : Carnet de thèse, entretien du 26 octobre 2022.

[1314] Le guide d'organisation des élections limite ainsi l'accompagnement au vote aux personnes présentant des difficultés physiques : « Le majeur protégé, s'il est également atteint d'infirmité certaine le mettant dans **l'impossibilité d'accomplir physiquement** les opérations de vote, peut se faire assister par l'électeur de son choix, à l'exception de son mandataire judiciaire et des personnes participant à leur prise en charge dans les établissements sociaux, médico-sociaux et sanitaires ou travaillant à leur service », SECRETARIAT D'ÉTAT AUPRES DU PREMIER MINISTRE CHARGEE DES PERSONNES HANDICAPEES, « Mémento pratique à l'usage des organisateurs des scrutins et de tous les citoyens concernés », *op. cit.*, p. 11.

D'autre part, l'utilisation de l'expression « *s'agissant des majeurs en tutelle* » dans l'article en question lève le doute. Certes, dans de rares cas, une tutelle peut être prononcée dans le cas d'une seule infirmité physique[1315], mais la tutelle concerne majoritairement des personnes présentant une difficulté intellectuelle[1316]. Par ailleurs, l'esprit de la loi, qui s'est appuyée sur un rapport de mission[1317] très explicite à ce sujet, permet de ne pas en douter. Cet *alinea* s'applique pour tout type de déficience. Il reste qu'il serait opportun de proposer une expression plus adaptée qu' « *infirmité certaine* » aux types de déficiences concernées par l'assistance au vote.

Il est important de préciser que personne n'a été désigné par le législateur pour vérifier l'infirmité certaine de l'électeur qui souhaite bénéficier de l'assistance au vote de l'article L. 64 du Code électoral.

445. Malgré cette aide, le vote doit rester confidentiel[1318] et l'aide doit respecter un principe de neutralité, qui se déduit des principes de secret et d'unité du suffrage[1319]. Effectivement, le risque d'influence, ou de vote spolié, existe[1320]. Cependant ce risque existe également dans le cas de certaines infirmités physiques[1321]. En cas d'abus ou de violences, il faudrait appliquer les articles L. 107 et L. 558-40 du Code électoral[1322].

[1315] C. civ., art. 425 al. 1 : « *Toute personne dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération, médicalement constatée, soit de ses facultés mentales, soit de ses facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de sa volonté peut bénéficier d'une mesure de protection juridique prévue au présent chapitre* ».

[1316] Cf. *supra* 19 à 22.

[1317] A. CARON DEGLISE, *Rapport de mission interministérielle : L'évolution de la protection juridique des personnes. Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables*, 2018, pp. 62-64.
Position confirmée par le Comité interministériel du handicap, lors d'un entretien mené avec sa secrétaire générale, Céline Poulet, et Sophie Rattaire, coordinatrice interministérielle à l'accessibilité universelle : Carnet de thèse, 26 octobre 2022.

[1318] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, nº 35.
Constitution de 1958, art. 3 ; C. élect., art. L. 59.

[1319] R. GHEVONTIAN, « La notion de sincérité du scrutin », *op. cit.*

[1320] Cf. *supra* 237 à 257 sur la volonté manipulée ou forcée.

[1321] Il s'agit par exemple d'une incapacité totale de bouger.

[1322] C. élect., art. L. 107 : « *Ceux qui, soit par voies de fait, violences ou menaces contre un électeur, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune, l'auront déterminé ou auront tenté de le déterminer à s'abstenir de voter, ou auront influencé ou tenté d'influencer son vote, seront punis d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 15 000 euros. »* Disposition concernant l'élection des députés, des conseillers départementaux, des conseillers métropolitains de Lyon, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires.
C. élect., art. L. 558-40 : « *Le fait, dans le cadre des mêmes opérations, de déterminer ou tenter de déterminer un électeur à apporter son soutien ou à s'en abstenir à l'aide de menaces, violences, contraintes, abus d'autorité ou abus de pouvoir est puni de deux ans d'emprisonnement et 15 000 € d'amende.* » Disposition concernant les opérations référendaires.

446. L'existence d'un doute quant à la nature de l'impossibilité de signer. – La question continue de se poser concernant l'impossibilité de signer : provient-elle seulement d'une difficulté physique ou cette difficulté peut-elle être également intellectuelle ? L'adjonction faite à la fin de l'*alinea* premier par le législateur ne veut pas dire que le second *alinea* concerne également les majeurs sous tutelle. Il serait cependant souhaitable que ce soit le cas. Il est en effet possible qu'une personne comprenne le vote, ait choisi un candidat elle-même, mais ne sache pas écrire. La signature pourrait alors être difficile pour elle, surtout au regard de l'impossibilité de se contenter de signer d'une croix[1323].

Paragraphe 2 : Confrontation à la qualification strictement personnelle du droit de vote

447. En droit des majeurs protégés, le droit de vote a été envisagé par certains travaux préparatoires[1324], et par une partie de la doctrine, comme un acte strictement personnel[1325]. Cependant, l'article L. 64 du Code électoral dispose que, même sous tutelle, un électeur peut être assisté dans son vote. Quelques difficultés pratiques, liées à l'article L. 64 du Code électoral, méritent donc une clarification.

448. Une catégorie aux contours flous. – Les actes strictement personnels sont une catégorie d'actes qui peuvent être effectués seulement par un majeur protégé, sans assistance ni représentation. Les actes exercés par un majeur protégé sont divisés en deux grandes catégories : les actes relatifs aux biens, et les actes relatifs à la personne[1326]. Cette division a une influence sur le régime à appliquer à ces actes. La mesure de protection peut être concentrée sur la personne, sur ses biens, ou sur l'ensemble. Cela dépendra des besoins observés par le

[1323] CE 2 avril 1990, *El. Mun. du Luc*, n°109118 ; J.-L. HERIN, « Les exclus du droit de vote », *Pouvoirs*, 2007, n° 120, p. 105.
Le juge électoral a cependant déjà jugé que la signature par une croix n'était pas « *de nature à altérer les résultats du scrutin* » : CE 9 juillet 2003, *El. mun. de Sainte Suzanne*, n° 241142.
[1324] A. CARON-DEGLISE, *Rapport de mission interministérielle : L'évolution de la protection juridique des personnes. Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables*, *op. cit.*, p. 96.
[1325] Acte strictement personnel, mais avec malgré tout un régime particulier : J.-J. LEMOULAND et D. NOGUERO, « Droit des majeurs protégés », *op. cit.* ; I. MARIA, *Dalloz action Droit de la famille*, *op. cit.*, entrée °Majeur vulnérable, n° 335.142 et 335.149.
La procuration est une possibilité, même pour les électeurs sous protection juridique : Cf. *supra* 373 à 395.
[1326] VERHEYDE, T., « La protection de la personne et des biens : une distinction problématique en droit des majeurs protégés », in J.-M. PLAZY et G. RAOUL-CORMEIL (dir.), *Le patrimoine de la personne protégée*, 2015, LexisNexis, spéc. pp. 287-297, reproduit in G. RAOUL-CORMEIL, A. CARON-DEGLISE (dir.), *La vie privée de la personne protégée. In memoriam Thierry Verheyde*, Mare & Martin, 2019, p. 430 à 441.

juge, selon les principes de proportionnalité et d'individualité de l'article 428 du Code civil[1327]. Dans la plupart des cas, la mesure concernera au moins le patrimoine. Il est en effet rare qu'une personne soit en capacité de gérer son patrimoine et en incapacité de consentir pour les actes relatifs à la personne. Si le juge ne précise rien, la mesure sera complète et englobera la protection de la personne[1328]. La protection de la personne comporte des actes simplement personnels[1329], et les actes strictement personnels. Ces derniers sont repris à l'article 458[1330] du Code civil. Il n'existe pas de définition de ce qu'est un acte strictement personnel[1331], le législateur ayant préféré en dresser une liste plutôt que d'élaborer une définition. Il s'agirait des « *actes les plus étroitement liés à la personne et à son intimité* »[1332].

449. L'exclusion de toute représentation. – Les actes strictement personnels relèvent d'une sphère d'autonomie incompressible du majeur protégé[1333]. Ce sont des actes qui sont trop personnels pour que la personne soit assistée ou représentée par la personne chargée de sa protection. « *Ou bien il a une lucidité suffisante pour exercer ces actes et il le fait alors sans aucune protection, que ce soit une assistance ou une représentation, ce qui est le principe, ou*

[1327] F. MARCHADIER, *Majeur protégé, droit civil*, *op. cit.*, 101.

[1328] C. civ., art. 425 al. 2 : *« S'il n'en est disposé autrement, la mesure est destinée à la protection tant de la personne que des intérêts patrimoniaux de celle-ci. Elle peut toutefois être limitée expressément à l'une de ces deux missions*. ».

J. HAUSER, « Les actions personnelles du majeur protégé (Aix-en-Provence, 4 févr. 2003, *Dr. fam.* 2003.127, note A. Gouttenoire) », *op. cit.* ; T. FOSSIER, « La protection de la personne, un droit flexible, ét. 17 », *Dr. fam.,* 2007, n° 5 ; T. VERHEYDE, « La protection de la personne du majeur protégé », *op. cit.* ; A. BATTEUR (dir.), *Les grandes décisions du droit des personnes et de la famille*, LGDJ, 2e éd., 2016 ; « La protection de la personne du majeur protégé », in G. RAOUL-CORMEIL, A. CARON-DEGLISE (dir.), *La vie privée de la personne protégée. In memoriam Thierry Verheyde*, Mare & Martin, 2019, pp. 447-456 ; V. MIKALEF-TOUDIC, « Le contentieux de la vie privée du majeur protégé », in G. RAOUL-CORMEIL, A. CARON-DEGLISE (dir)*, La vie privée de la personne protégée. In memoriam Thierry Verheyde*, Mare & Martin, 2019 ; L. MAUGER-VIELPEAU, « La protection de la personne du majeur protégé mal ordonnée, comm. 107 », *Dr. fam.,* 2020, n° 7-8.

[1329] Les actes personnels sont régis par le principe d'autonomie. Ce principe est énoncé par l'article 459 du Code civil : « *Hors les cas prévus à l'article 458 [NDA : les actes strictement personnels], la personne protégée prend seule les décisions relatives à sa personne dans la mesure où son état le permet* ». Ceci est valable quelque soit la mesure de protection prononcée. Cela est donc également valable dans le cas d'une tutelle.

Par exception, que l'on retrouve à l'*alinea* 2 de l'article 459 du Code civil, le juge peut autoriser l'assistance ou la représentation du majeur protégé, pour l'ensemble des actes relatifs à la personne, ou pour un certain nombre d'actes qu'il énumérera limitativement. Pour plus d'informations et une analyse complète de l'article 459 du Code civil, v. J. HAUSER, « La définition des actes strictement personnels du majeur protégé : l'autorité parentale exercée par un majeur protégé », *RTD Civ.*, 2014, p. 84, Le droit commun de la protection personnelle du majeur protégé.

[1330] C. civ., art. 458 : « *Sous réserve des dispositions particulières prévues par la loi, l'accomplissement des actes dont la nature implique un consentement strictement personnel ne peut jamais donner lieu à assistance ou représentation de la personne protégée.*

Sont réputés strictement personnels la déclaration de naissance d'un enfant, sa reconnaissance, les actes de l'autorité parentale relatifs à la personne d'un enfant, la déclaration du choix ou du changement du nom d'un enfant et le consentement donné à sa propre adoption ou à celle de son enfant. »

[1331] D. NOGUERO, « Protection de la personne et autonomie des majeurs protégés : les actes simplement et strictement personnels », *op. cit.*, p. 122.

[1332] F. MARCHADIER, *Majeur protégé, droit civil*, *op. cit.*, 161.

[1333] B. TEYSSIE, *Droit des personnes*, *op. cit.*, no 1258.

bien il ne l'a pas et il faut, soit exclure complètement cet acte, soit chercher une autre solution »[1334]. Ainsi, si la personne elle-même n'est pas en capacité de donner un consentement éclairé à ces actes[1335], elle ne pourra pas les réaliser, et personne ne pourra les effectuer à sa place[1336]. Or, l'article L. 64 du Code électoral permet l'aide au vote des personnes protégées. Le droit de vote est-il tout de même un acte strictement personnel ?

450. Plan. – Le droit de vote, tel que réformé par la loi du 23 mars 2019, est pensé comme un droit dont l'exercice doit être strictement personnel. Le législateur ne l'a pas écrit noir sur blanc, mais les précautions prises pour l'encadrer plaident en ce sens (**A**). Certaines particularités de l'article L. 64 du Code électoral viennent cependant contrarier cette qualification (**B**).

A. La qualification strictement personnelle du droit de vote

451. Les actes concernés[1337]**.** – Le droit de vote n'est pas listé comme un acte strictement personnel par l'article 458 du Code civil. D'autre part, une commodité de langage du législateur peut faire planer un doute quant au périmètre de l'application de cet article : l'*alinea* premier évoque les « *actes dont la nature implique un consentement strictement personnel* », tandis que le second *alinea* liste des actes qui « *sont réputés strictement personnels* ». Est-ce le consentement à l'acte, ou l'acte lui-même qui est strictement personnel ? D'autant que le premier *alinea* ne donne pas d'indication de ce qu'est cette nature impliquant un consentement strictement personnel. Intuitivement, on listerait le mariage, le divorce, le PACS, qui sont pourtant exclus de la liste des actes strictement personnels, de par leur régime spécial[1338]. Au vu de la contradiction entre ce semblant de définition donnée par la première partie de l'article

[1334] J. HAUSER, « La définition des actes strictement personnels du majeur protégé : l'autorité parentale exercée par un majeur protégé », *op. cit.*
[1335] Cf. *supra* 63 à 169 sur le consentement.
[1336] En effet, « *L'assistance et la représentation incarnent la volonté du majeur dans l'acte juridique* » (S. ZOUAG, *L'accompagnement dans la protection juridique des majeurs : une notion en devenir (Thèse)*, Lyon 3, 2015, p. 177.), ce qui justifie qu'on ne permette pas l'assistance ou la représentation dans un acte éminement personnel.
[1337] D. NOGUERO, « Protection de la personne et autonomie des majeurs protégés : les actes simplement et strictement personnels », *op. cit.*, p. 124.
[1338] Cf. *supra* 73.

458 du Code civil, et les actes exclus de cette étonnante liste[1339] par d'autres articles du même code, cet article pourrait se passer de son premier *alinea*[1340].

452. Évolution de la liste des actes strictement personnels. – Curieusement, beaucoup d'actes strictement personnels ne sont pas relatifs à la personne du majeur protégé, mais à l'enfant du majeur protégé[1341]. *L'alinea* 2 de l'article 458 dispose que sont réputés strictement personnels « *la déclaration de naissance d'un enfant, sa reconnaissance, les actes de l'autorité parentale relatifs à la personne d'un enfant*[1342]*, la déclaration du choix ou du changement du nom d'un enfant et le consentement donné à sa propre adoption ou à celle de son enfant*[1343] ». Dans la liste originellement établie par l'article 458, hors le consentement à sa propre adoption, il ne s'agit que d'actes concernant l'enfant du majeur[1344]. D'autres actes ont été ajoutés par la suite, et il est probable que d'autres suivront. Ainsi, la modification de l'article L. 147-2 par l'ordonnance du 11 mars 2020 est venue ajouter la demande d'accès à ses origines personnelles au CNAOP (Conseil National pour l'accès aux origines personnelles) à la liste des actes strictement personnels.

[1339] Sur la critique de la catégorie même des actes strictement personnels : P. SALVAGE-GEREST, « Les actes dont la nature implique le consentement strictement personnel du majeur en tutelle : une catégorie à revoir d'urgence », *Dr. fam.*, 2009, n° 3, étude 17 : "L'article 458, qui ne fait aucune distinction entre le majeur en curatelle simplement inapte à gérer seul ses affaires financières et le majeur en tutelle gravement atteint dans sa personnalité, devrait être abrogé, en bloc, aussi vite que possible". Sur la critique du contenu de la catégorie des actes strictement personnels : F. MARCHADIER, *Majeur protégé, droit civil*, *op. cit.*, 165 ; S. MORACCHINI-ZEIDENBERG, « L'acte personnel de la personne vulnérable », *op. cit.* ; D. NOGUERO, « Protection de la personne et autonomie des majeurs protégés : les actes simplement et strictement personnels », *op. cit.*, p. 131 ; E. MALLET, « Actes à consentement strictement personnel et majeur protégé », *Dr. fam.*, 2014, n° 3, étude 4, paragraphe 9.

[1340] P. SALVAGE-GEREST, « Les actes dont la nature implique le consentement strictement personnel du majeur en tutelle : une catégorie à revoir d'urgence », *op. cit.*, paragraphes 9 et 10.

[1341] F. MARCHADIER, *Majeur protégé, droit civil*, *op. cit.*, 164.

[1342] Cette catégorie des actes relatifs à l'autorité parentale est citée par le Code civil, et a été précisée par la Cour de cassation. Une action en justice relative à l'autorité parentale fait par exemple partie de cette catégorie : Civ. 1ère, 6 novembre 2013, n° 12-23.766, publié au Bulletin ; *D.* 2014. 467, note G. Raoul-Cormeil ; *AJ fam.* 2013. 717, obs. T. Verheyde. « *Attendu qu'il résulte de ce texte que l'appel d'une décision du juge des enfants qui restreint l'exercice des droits de l'autorité parentale d'un majeur protégé constitue un acte strictement personnel que celui-ci peut accomplir sans assistance ni représentation* ».

[1343] « *La présentation d'une requête en adoption est une action dont la nature implique un consentement strictement personnel et qui ne peut donner lieu à représentation de l'adoptant placé sous tutelle* » : Civ. 1ère, 4 juin 2007, n° 05-20.243, *Bull. 2007, I*, n° 218. Attention, malgré la reprise des termes du futur article 458 dans son considérant par la Cour de cassation (la réforme de 2007 est entrée en vigueur en 2009), certains auteurs considèrent que cet arrêt n'est pas « une préfiguration du régime actuel de la requête en adoption » : P. SALVAGE-GEREST, « Les actes dont la nature implique le consentement strictement personnel du majeur en tutelle : une catégorie à revoir d'urgence », *Dr. fam.*, 2009, n° 3, étude 17, paragraphe 4.

[1344] Sur les conséquences de l'appartenance des actes relatifs à l'enfant du majeur protégé à cette catégorie des actes strictement personnels : P. SALVAGE-GEREST, « Les actes dont la nature implique le consentement strictement personnel du majeur en tutelle : une catégorie à revoir d'urgence », *op. cit.*

453. La liste des actes strictement personnels est-elle limitative ? – La lecture de l'article 458 du Code civil interroge sur le fait de savoir s'il énumère limitativement les actes strictement personnels[1345]. Son second *alinea* dresse la liste évoquée *supra*, mais sans préciser si c'est une liste ouverte ou non. La rédaction peut laisser penser qu'elle est exhaustive, mais la jurisprudence et la loi ont déjà ajouté des actes à la liste des actes strictement personnels[1346]. Il semble donc que le législateur ait chargé le juge de la difficile tâche d'ajouter des actes à cette catégorie, au gré des cas. Cela permet « *souplesse et individualisation* », mais provoque aussi « *insécurité et inégalité* »[1347].

454. La volonté d'origine : faire du droit de vote un droit strictement personnel. – Pourquoi vouloir faire du droit de vote un droit strictement personnel ? Les raisons sont simples, et se réfèrent aux fondamentaux du droit électoral français. « *Le suffrage [...] est toujours universel, égal et secret* »[1348] : le suffrage est égal, ce qui veut dire que chaque électeur a une voix, et une seule. Il ne pourra exercer un autre droit de vote qu'au nom et pour le compte d'un autre électeur, à travers la procuration. Laisser un représentant légal voter à la place de la personne dont il exerce la protection reviendrait à le laisser exercer deux votes.

455. On peut se poser la question de la différence entre l'exercice du droit de vote dans le cadre d'une procuration et l'exercice du droit de vote dans le cadre de la représentation du majeur protégé[1349]. La procuration est un mandat aux termes duquel le mandant donne pouvoir au mandataire d'aller voter en son nom et pour son compte[1350]. Le mandataire n'exerce pas deux droits de vote en son nom, car, via la procuration, il doit voter selon les instructions du mandant. Pourtant, le tuteur ou curateur pourrait lui aussi voter au nom et pour le compte de la personne protégée. La différence avec la procuration est qu'on peut craindre une vulnérabilité de la part de la personne protégée, pouvant conduire à une « extorsion » de son vote par son représentant[1351], et ainsi à un double-vote.

[1345] B. TEYSSIE, *Droit des personnes*, *op. cit.*, nº 1258.
[1346] C'est le cas du droit de vote, ajouté par la réforme de 2019 : Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2019-2022 et de réforme pour la justice, art. 11. C'est aussi le cas de la demande d'accès à ses origines personnelles au CNAOP, citée *infra*. C'est également le cas de l'appel d'une décision du juge des enfants qui restreint l'exercice des droits de l'autorité parentale d'un majeur protégé : Civ 1ère, 6 novembre 2013, n° 12-23.766, *AJ fam.*, 2013, p. 717, comm. T. Verheyde.
[1347] S. MORACCHINI-ZEIDENBERG, « L'acte personnel de la personne vulnérable », *op. cit.*
[1348] Constitution française, 4 octobre 1958, art. 3.
[1349] Le sujet a été abordé plus profondément *supra* 385 à 388.
[1350] C. civ., art. 1984 al. 1er : « *Le mandat ou procuration est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom*. »
[1351] Cf. *supra* 237 à 250 sur la volonté manipulée ou forcée lors des opérations électorales.

456. Le choix en filigrane du législateur : le droit de vote est strictement personnel. – Le législateur a suivi cette idée. Le contexte légal de l'exercice du droit de vote par les majeurs protégés a changé en 2019. Avant la promulgation de la loi du 23 mars 2019, seuls les majeurs sous tutelle pouvaient voir leur droit de vote retiré par le juge. Cette loi a inséré un article L. 72-1 au Code électoral, qui dispose en son premier *alinea* que « *le majeur protégé exerce personnellement son droit de vote pour lequel il ne peut être représenté par la personne chargée de sa mesure de protection ».* Le droit de vote y est envisagé comme un droit éminemment personnel, suivant la proposition du rapport de mission interministérielle[1352]. Les choses ne sont pourtant pas si claires en l'état de la rédaction des textes.

B. Compatibilité de l'assistance au vote avec la qualification strictement personnelle du droit de vote

457. Confrontation entre l'assistance de l'article L. 64 du Code électoral et la qualification strictement personnelle du droit de vote. – Si l'on suit la définition classique de l'article 458[1353] du Code civil, en droit des majeurs protégés, l'exercice du droit de vote ne pourrait donner lieu à assistance ni à représentation. Le Doyen Carbonnier expliquait en effet que les actes à caractère strictement personnel « *expriment la personnalité en ce qu'elle a de plus intime, laquelle ne saurait être étouffée par l'existence d'une tutelle ; [ils] ne peuvent être accomplis par représentant, de sorte que, si l'on ne permet pas à l'incapable de les accomplir lui-même, personne ne pourra les faire à sa place, l'incapacité d'exercice s'aggravant ainsi en incapacité de jouissance* »[1354].

L'*alinea* premier de l'article L. 72-1 du Code électoral énonce que le vote ne peut donner lieu à représentation, mais ne précise pas s'il peut donner lieu à une assistance. C'est la modification de l'article L.64 du Code électoral, qui concerne quant à lui l'assistance, par la même loi, qui est éclairante. Le majeur sous tutelle « *atteint d'infirmité certaine et le mettant dans*

[1352] Ce qui irait dans le sens de la proposition du groupe de mission interministérielle : A. CARON DEGLISE, *Rapport de mission interministérielle : L'évolution de la protection juridique des personnes. Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables*, *op. cit*, p.64.

[1353] C. civ., art. 458, al. 1er : « *Sous réserve des dispositions particulières prévues par la loi, l'accomplissement des actes dont la nature implique un consentement strictement personnel ne peut jamais donner lieu à assistance ou représentation de la personne protégée.* ».

[1354] J. CARBONNIER, *Droit civil, tome 1 : Les personnes, Personnalité, incapacités, personnes morales*, PUF, 2000, no 101.

l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe et de glisser celle-ci dans l'urne ou de faire fonctionner la machine à voter » pourra se faire assister par l'électeur de son choix, mais ne pourra pas recevoir l'aide des professionnels du secteur social et médico-social, ou du mandataire judiciaire à sa protection[1355].

458. Plan. – L'assistance de l'article L. 64 du Code électoral a-t-elle un impact sur le caractère strictement personnel du droit de vote ? Une majorité de la doctrine considère en effet le droit de vote comme un acte strictement personnel chez le majeur protégé[1356]. L'articulation entre les règles relatives à la protection des majeurs et l'article L. 64 du Code électoral n'est pas idéale et nécessite des précisions. L'article L. 64 du Code électoral a précisé, avec une rédaction malheureuse, que l'assistance au vote ne pouvait pas être apportée par la personne chargée de la protection. Cependant, l'assistance reste toujours possible par un tiers. N'est-ce pas contraire à la lettre de l'article 458 du Code civil consacré aux actes strictement personnels (**1**) ? D'autre part, si l'assistance est proscrite pour les actes strictement personnels, que recouvre cette assistance pour le droit de vote (**2**) ?

1. La personne qui procure l'assistance

459. Plan. – L'article 458 du Code civil dispose que les actes strictement personnels ne peuvent jamais donner lieu à assistance ou à représentation, sans préciser de qui cette aide proscrite provient. Il paraît évident que celle proposée par la personne chargée de la représentation est interdite (**a**), mais le législateur ne le précisant pas, l'aide proposée par un tiers devrait également être interdite. Comment concilier alors ce statut d'acte strictement personnel du droit de vote et l'assistance au vote (**b**) ?

[1355] L'article L. 64 du Code électoral renvoie au 1°, 2° et 3° de l'article L. 72-1 du même Code pour définir les personnes dont les majeurs sous tutelle ne peuvent réclamer l'assistance :
« *1° Le mandataire judiciaire à sa protection ;*
2° Les personnes physiques propriétaires, gestionnaires, administrateurs ou employés de l'établissement ou du service soumis à autorisation ou à déclaration en application du Code de l'action sociale et des familles, d'un établissement de santé mentionné à l'article L. 6111-1 du Code de la santé publique ou d'un service soumis à agrément ou à déclaration mentionné au 2° de l'article L. 7231-1 du Code du travail qui le prend en charge, ainsi que les bénévoles ou les volontaires qui agissent au sein de ces structures ou y exercent une responsabilité ;
3° Les salariés mentionnés à l'article L. 7221-1 du Code du travail accomplissant des services à la personne définis au 2° de l'article L. 7231-1 du même code ».

[1356] N. PETERKA, A. CARON-DEGLISE et F. ARBELLOT, *Protection de la personne vulnérable 2021-2022. Protection judiciaire et juridique des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, n° 221.102.

a. Assistance par la personne chargée de la protection

460. Une rédaction qui porte à confusion : l'utilisation du terme « mandataire judiciaire à la protection des majeurs ». – L'électeur atteint d'une infirmité certaine pourra se faire assister par l'électeur de son choix, mais ne pourra pas recevoir l'aide des professionnels du secteur social et médico-social, ou du « *mandataire judiciaire à sa protection* » le cas échéant, s'il est sous tutelle[1357]. Mais qu'en est-il dans le cas où la mesure de protection n'est pas exercée par un professionnel mandataire judiciaire, mais par un membre de la famille ou un proche ? Le métier de mandataire judiciaire est bien différent de la fonction de tuteur familial, et, dans d'autres textes, ils sont bien différenciés[1358]. Est-ce que les rédacteurs les associent aux mandataires judiciaires ? Est-ce que les rédacteurs les excluent de l'interdiction, ce qui autoriserait le tuteur familial à aider le majeur lors du vote ? Faut-il lire la combinaison des articles L. 64 et L. 72-1 du Code électoral très strictement, et laisser la possibilité au mandataire familial d'assister l'électeur sous tutelle ? Ou bien est-ce que les rédacteurs de l'article ont purement et simplement oublié de les mentionner, dans la précipitation de l'écriture du texte[1359] ? Autant de questions laissées en suspens par le législateur[1360].

[1357] C. élect., art. L. 72-1, cite par l'article L. 64 du C. élect.

[1358] C'est par exemple le cas de la rémunération de la personne chargée de la protection. Lorsque cette dernière est un membre de la famille du majeur protégé, elle exerce sa mission à titre gratuit (C. civ., art. 419 et 494-1). Le mandataire judiciaire à la protection des majeurs est quant à lui rémunéré pour ce service (barème fixé par décret). A. BATTEUR et L. MAUGER-VIELPEAU, *Droit des personnes, des familles et des majeurs protégés*, *op. cit.*, n° 1375 s.

[1359] La suppression de l'article L. 5 du Code électoral s'est faite via l'article 8 d'une loi qui avait un tout autre objet. Cela interroge sur ce choix du Gouvernement de ne pas faire une réforme globale consacrée à la protection des majeurs, mais de venir infuser les projets de loi de chaque ministère. C'est un amendement parlementaire n° CL746 qui a ajouté cet article 8 au projet de loi (un amendement qualifiant de cavalier législatif cet article 8 ter a d'ailleurs été déposé, mais n'a pas été soutenu devant l'Assemblée nationale.) Le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice était en prévision depuis au moins avril 2018 (date à laquelle la procédure accélérée a été engagée pour ce texte). Or, le rapport de mission préconisant la fin de la possibilité de retirer le droit de vote aux majeurs sous tutelle n'a été rendu qu'en septembre, et l'annonce du Gouvernement concernant la suppression de cette possibilité a été faite en novembre. Ce raccrochement par voie d'amendement quelques jours plus tard est révélateur du fait que le droit de vote n'avait absolument pas vocation à être traité dans ce projet, et ce d'autant plus que cet amendement n'a pas été déposé dès la première heure (il a été déposé en première lecture par le Sénat, en séance publique, et non pas en vue des travaux de la commission).
D'autre part, le texte de l'amendement concernant le droit de vote a d'abord été proposé seul par le Gouvernement devant le Sénat, puis rejeté. Ce sont cependant les parlementaires qui ont profité du projet de loi de programmation 2019-2022 et de réforme pour la justice pour insérer un amendement à propos du droit de vote, quelques jours seulement après l'annonce du Gouvernement. Si l'on peut se poser quelques questions sur la manière dont cette réforme du droit de vote des personnes sous tutelle a été envisagée par le Gouvernement, une volonté politique très forte d'avancer rapidement sur ce sujet était évidente.
Les débats parlementaires ont également laissé transparaître le peu de connaissance de beaucoup des députés sur le sujet du handicap et de la protection des majeurs, députés qui n'étaient qu'une trentaine à être présents aux débats.

[1360] Il ressort d'un entretien avec le Comité interministériel du handicap (Mme Céline Poulet, secrétaire générale, et Mme Sophie Rattaire, coordinatrie interministérielle à l'accesibilité universelle), qu'il s'agissait d'un choix délibéré du législateur. Il semble que des raisons pratiques aient guidé ce choix : il est très difficile de contrôler,

461. Les conséquences des questions laissées en suspens. – Pourtant, de la réponse à ces questions dépend le statut du droit de vote concernant les majeurs protégés : si le tuteur familial est assimilé au « mandataire judiciaire » de l'article L. 72-1 du Code électoral, alors on peut considérer qu'il s'agit d'un acte strictement personnel au sens de l'article 458 du Code civil, car ne pouvant donner lieu ni à assistance ni à représentation de la part de la personne chargée de la protection. Mais s'il n'est pas compris dans la liste des personnes écartées de l'assistance, alors il reste un cas où le majeur protégé pourra recevoir l'assistance de son tuteur, ce qui devrait l'exclure de la catégorie des actes strictement personnels.

b. Assistance par un tiers

462. L'assistance au vote : une « *disposition particulière prévue par la loi* » ? – L'article L. 64 du Code électoral exclue clairement le mandataire judiciaire des personnes aptes à proposer une assistance aux majeurs sous tutelle. Elle organise tout de même une assistance au vote pour les personnes protégées, malgré le statut d'acte strictement personnel du droit de vote qui devrait interdire toute assistance. En effet, les actes strictement personnels, selon les termes de l'article 458 du Code civil, ne peuvent *« jamais donner lieu à assistance ou représentation de la personne protégée ».* Le texte ne circonscrit pas l'interdiction d'assistance ou de représentation à la personne chargée de la protection. Se pose alors la question de l'intervention d'un tiers auprès de la personne protégée, et de ses conséquences[1361].

463. Il semble donc que cette possibilité d'assistance au droit de vote par un tiers fasse partie des « *dispositions particulières prévues par la loi »* qui peuvent faire exception à l'interdiction de l'assistance et de la représentation, auxquelles fait référence l'*alinea* premier de l'article 458 du Code civil consacré aux actes strictement personnels[1362]. Cela permet ainsi une assistance au vote par un tiers sans faire sortir le droit de vote des actes strictement personnels.

---

ou d'interdire l'assistance au vote par le tuteur familial, pour des raisons pratiques. Carnet de thèse, 26 octobre 2022.

[1361] Pose la même question, sans y répondre : « *quelle légitimité pourrait avoir un tiers, même mandaté par un juge, à intervenir dans cette sphère si particulière, avec quels risques et surtout quelles conséquences pour la personne elle-même* ? », N. PETERKA, A. CARON-DEGLISE et F. ARBELLOT, *Protection de la personne vulnérable 2021-2022. Protection judiciaire et juridique des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, n° 221.31.

[1362] Pour rappel, C. civ., art. 458 : « *Sous réserve des dispositions particulières prévues par la loi, l'accomplissement des actes dont la nature implique un consentement strictement personnel ne peut jamais donner lieu à assistance ou représentation de la personne protégée [….]».*

2. Étendue de l'assistance

464. L'émargement[1363]**.** – Une autre incertitude sème le doute, sur le point de l'étendue de l'assistance proscrite. Il est clair que les professionnels du secteur médico-social et les mandataires sont exclus de l'assistance matérielle au vote (aider à mettre le bulletin dans l'enveloppe, puis celle-ci dans l'urne) des majeurs sous tutelle. Qu'en est-il de l'émargement ?

465. Exclusion de l'aide à l'émargement du champ de l'assistance au vote ? – L'exclusion des professionnels du secteur social et médico-social et du mandataire judiciaire n'est pas répétée au deuxième *alinea* de l'article L. 64, consacré à l'aide à l'émargement. L'électeur souffrant d'une infirmité certaine peut faire appel à l'électeur « *de son choix* ». Cela laisse donc à penser que, concernant l'émargement, le majeur sous tutelle peut recevoir l'aide de n'importe quelle personne, incluant celles exclues au premier *alinea*. Dans ce cas, considère-t-on que cette aide à l'émargement est une aide à l'exercice du droit de vote ? Les mêmes conséquences que précédemment peuvent être tirées de la réponse à cette question : si l'on considère que l'aide à l'émargement est une aide à l'exercice du droit de vote, et que les tuteurs peuvent apporter cette aide, alors cela irait à l'encontre de la qualification strictement personnelle du droit de vote.

466. Cependant, au regard de l'article 458 du Code civil, ce qui est réellement proscrit est l'assistance ou la représentation au moment de l'acte lui-même, au moment de l'expression du consentement, ou de l'expression de la volonté. C'est l'expression de la volonté qui doit être autonome[1364]. L'aide à l'émargement n'est pas une aide à la décision, au vote en soi, mais une aide périphérique. Elle ne porte pas atteinte à l'interdiction de l'assistance à un acte strictement personnelle. Elle pourrait donc être apportée par la personne chargée de la protection.

467. Un droit particulier, un statut hybride. – Avec quelques précautions, l'assistance de l'article L. 64 du Code électoral pourra donc trouver à s'appliquer sans porter atteinte à la qualification strictement personnelle du droit de vote des personnes protégées[1365]. Le droit de

[1363] Le gros du contentieux électoral lié à l'article L. 64 est lié à l'émargement : V. récemment CE, 2 février 2022, n° 451371 ; CE, 4 octobre 2021, n° 446953 ; CE, 26 mai 2021, n° 446404.
[1364] Cf. *supra* 163 à 169 sur la volonté et le consentement.
[1365] Propose de consacrer le droit de vote des personnes sous tutelle, curatelle, ou toute autre protection juridique comme strictement personnel et au rang des droits fondamentaux constitutifs de la dignité de la personne :

vote a donc un statut hybride en droit de la protection des majeurs[1366]. Il s'agit d'un acte strictement personnel, mais qui peut être assisté, par une personne autre que celle chargée de la protection le cas échéant.

Section 2 : La nécessité de précautions supplémentaires

> « *J'ai déjà accompagné plusieurs électeurs en situation de handicap dans le bureau de vote dans lequel je suis assesseur. On ne sait jamais exactement comment on doit procéder, alors on improvise. On ne sait même pas si on respecte la loi, mais au moins on leur permet d'exercer leur droit de vote*. »
>
> *Extrait de carnet de thèse – 1er juin 2022*

468. Peu de détails, laissant les bureaux de vote dans le flou. – L'assistance de l'article L. 64 du Code électoral semble adaptée au vote des personnes déficientes intellectuelles. Les spécificités du droit de vote et de son exercice exigent cependant des garde-fous en cas d'intervention d'une aide humaine. Elle doit respecter les principes essentiels du scrutin que sont le secret[1367] et l'unité[1368]. Le secret et l'unité du scrutin[1369] sont énoncés par la Constitution de 1958 elle-même, en son article 3[1370].

469. Impératif de secret et d'unité du scrutin. – Deux cas posent particulièrement problème au regard de l'impératif de secret et de celui d'unité du scrutin. Tout d'abord, l'entrée dans l'isoloir avec l'électeur, ainsi que la potentielle aide à la décision. Cela risque de porter

---

Proposition de loi n° 4010 du 23 mars 2021 visant à favoriser l'autonomie des majeurs protégés et à lutter contre les violences exercées à l'encontre des personnes vulnérables.

[1366] « *La loi du 23 mars 2019 […] en a fait un droit strictement personnel avec toutefois un régime juridique particulier, puisque le majeur protégé peut donner procuration hors interdiction dressée par liste […] qui laisse à redire* » : J.-J. LEMOULAND et D. NOGUERO, « Droit des majeurs protégés », *op. cit.*
V. aussi L. MICHEL, *De la « régressivité » de la volonté dans la protection des majeurs*, *op. cit.*, pp. 368 et 369. NB : thèse rédigée lorsque le droit de vote pouvait encore être retiré aux personnes sous tutelle par exception. L'argument qui persiste cependant est celui qui consiste à dire que le majeur protégé peut faire procuration, ce qui porte atteinte à son statut strictement personnel. Le droit de vote « *constitue une sorte de catégorie hybride, tel un droit entièrement attaché à la personne qui ne réclame ni assistance ni représentation mais dont la procuration donnée peut s'apparenter à une sorte de délégation d'expression de la volonté* » (p. 358).

[1367] C. élect., art. L. 59 : « *Le scrutin est secret*. ».

[1368] B. DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel. Contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français (Thèse)*, *op. cit.*, p. 716 s.

[1369] Également dénommée « égalité devant le suffrage » : C. CASTOR, « L'égalité devant le suffrage », *RFD const.*, février 2012, n° 90, pp. 1-34.

[1370] Le suffrage est « *toujours universel, égal et secret* ».

atteinte aux principes d'unité et de secret du scrutin. Comment l'accompagnant peut-il respecter ces principes tout en apportant à l'électeur déficient intellectuel l'aide dont il a besoin ? D'autre part, son statut d'acte strictement personnel[1371] en droit de la protection des majeurs interdit qu'il soit effectué à la place de la personne protégée. Par ailleurs, dans certains cas, le respect ou non des principes essentiels du scrutin dépend de la propre volonté de l'assistant, si l'électeur lui-même n'en est pas conscient.

470. Plan. – Il faut donc s'assurer que le respect des préconisations entourant l'application de l'article L. 64 du Code électoral ne dépende pas uniquement de l'assistant. Le législateur ayant donné très peu de précisions sur le sujet, les grandes lignes de l'accompagnement (**paragraphe 1**) permettront de satisfaire à cet impératif. Elles aideront l'assistant à se positionner sans porter atteinte à ces principes essentiels du scrutin. Guider, sans décider à la place du votant, sera ainsi l'enjeu de l'aide au vote, que la personne bénéficie ou non d'une mesure de protection (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : La notion d'accompagnement

471. Plan. – La définition de la notion d'accompagnement (**A**) est nécessaire pour comprendre les recours à l'accompagnement qui peuvent être observés dans le cas de la déficience intellectuelle (**B**).

A. Définition

472. Définition courante de l'accompagnement. – Dans le langage courant, l'accompagnement peut s'entendre comme étant l'« *action d'accompagner quelqu'un dans ses déplacements* », ou encore le « *travail de l'accompagnateur* »[1372]. L'accompagnateur est quant à lui défini comme la « *personne qui accompagne un enfant, un malade, un handicapé, etc., pour lui servir de guide ou de garde* »[1373]. Les champs d'application sont vastes et divers.

[1371] Cf. *supra* 461 à 467.
[1372] LAROUSSE, Dictionnaire en ligne, entrée °Accompagnement, acceptions I et II.
[1373] LAROUSSE, Dictionnaire en ligne, entrée °Accompagnateur.

473. Utilisation juridique du terme. – En langage juridique, l'accompagnement est une notion[1374] qui n'est pas définie par les textes. Ces derniers, s'ils l'utilisent, ne précisent pas ce qu'ils entendent par ce terme. Il est fait explicitement référence à l'accompagnement par le législateur[1375] dans le domaine du travail[1376], de l'action sociale[1377] (le terme serait utilisé plus de 300 fois au sein du Code de l'action sociale et des familles (CASF)[1378]), en matière pénale[1379] ainsi que médicale[1380]. L'accompagnement sous-tend néanmoins de nombreux autres domaines, sans que cela soit organisé par le législateur. C'est le cas, entre autres, de la protection des majeurs[1381]. La notion est donc protéiforme en droit[1382].

Définition adoptée pour l'étude. – Dans le vocabulaire juridique Cornu, l'entrée « accompagnement » fait uniquement référence à une « *mesure d'origine conventionnelle ou judiciaire destinée à prévenir l'exclusion ou à permettre la resocialisation des exclus* » [1383]. Il s'agit donc des fameuses MASP ou MAJ[1384]. Cette dernière définition, ne concernant que des mesures conventionnelles ou judiciaires, est trop restrictive pour englober tous les domaines concernés par l'accompagnement. L'étude des domaines concernés par une forme d'accompagnement indique que l'accompagnement doit recouvrir des actions de conseil et d'aide, dans le but de compenser des difficultés, parfois, puis éventuellement[1385] dans le but

[1374] Pour une analyse étendue de la sémantique : S. ZOUAG, « Les implications pratiques de l'accompagnement », *Dr. fam.*, mars 2017, 16 s.
[1375] Une recherche sur Légifrance permet de recenser les différentes dispositions prévoyant un accompagnement. Les principaux domaines concernés sont : l'éducation, la fin de vie, les addictions, l'action sociale.
[1376] S. ZOUAG, *L'accompagnement dans la protection juridique des majeurs : une notion en devenir, (Thèse)*, *op. cit.*, nº 37 à 65 ; F. PETIT, « L'émergence d'un droit à l'accompagnement », *RDSS*, 2012, n° 6, p. 977.
[1377] G. MILLERIOUX, « L'accompagnement social des personnes majeures vulnérables », *Dr. fam.*, mars 2017, pp. 27-31 ; C. PACAUD, « Accompagnement social : A la recherche d'un sens perdu... », *Contrepoint*, janvier 2012, n° 2, pp. 61-75., S. ZOUAG, *L'accompagnement dans la protection juridique des majeurs : une notion en devenir*, *op. cit.*, 66-84 ; F. PETIT, « L'émergence d'un droit à l'accompagnement », *op. cit.*
[1378] M. GIRER, « L'accompagnement des personnes âgées vulnérables », *Dr. fam.*, mars 2017, p. 34.
[1379] S. ZOUAG, *L'accompagnement dans la protection juridique des majeurs : une notion en devenir*, *op. cit.*, 85 à 94. ; P. BONFILS, « L'accompagnement en droit pénal », *RDSS*, 2012, n° 6, p. 1021.
[1380] S. ZOUAG, *L'accompagnement dans la protection juridique des majeurs : une notion en devenir*, *op. cit.*, 97 à 117.
[1381] *Ibid.*, Partie II.
[1382] M. GIRER, « L'accompagnement des personnes âgées vulnérables », *op. cit.*, p. 34.
[1383] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, V° accompagnement.
[1384] Accompagnement judiciaire : « *Mesure par laquelle le juge des tutelles désigne un protecteur, l'accompagnateur, pour une personne majeure, exclue ou en voie d'exclusion, afin de percevoir et de gérer ses prestations sociales, ainsi que d'exercer une action éducative lui permettant de rétablir son autonomie dans la gestion de ses ressources* ».
Accompagnement social personnalisé : « *Contrat conclu entre une personne majeure, qui perçoit des prestations sociales et éprouve des difficultés à les gérer, et le département représenté par le Président du conseil général, afin de favoriser son insertion sociale et de rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations sociales* ».
[1385] Dans l'accompagnement à la fin de vie par exemple, il ne semble pas être question d'un quelconque chemin vers l'autonomie. Il s'agit plutôt de cheminer aux côtés de la personne en fin de vie.

d'autonomiser la personne accompagnée et de la rendre capable d'agir seule par la suite dans le domaine concerné. Si les suites ne sont pas toujours celles espérées[1386], l'autonomisation du sujet est toujours le but recherché. Somme toute, « *pour que l'accompagnement s'accomplisse, il faut toujours que l'accompagné et l'accompagnant aient une certaine harmonie, que l'un convienne à l'autre* »[1387].

475. L'accompagnement, un vecteur d'accessibilité. – En ce sens, l'accompagnement est un vecteur d'accessibilité, un outil d'accessibilisation. Il mérite cependant d'être traité à part des mesures d'accessibilité[1388] car un accompagnement humain permet une réelle flexibilité, et une interaction qui permet de guider une personne tout en lui laissant la plus grande part d'autonomie possible. L'accompagnateur guide, sans décider à la place de la personne concernée, dans l'objectif de la rendre autonome[1389]. C'est parfaitement ce dont ont besoin les personnes déficientes intellectuelles, pour qui le vote reste difficile malgré les mesures d'accessibilité. Elles ont besoin d'apprendre en faisant, de prendre confiance, dans le but d'être capable de faire certains actes seules dans le futur.

B. Les formes de l'accompagnement

476. L'accompagnement dans les domaines relatifs à la déficience intellectuelle. – L'accompagnement prévu par la loi est protéiforme, et concerne une diversité de sujets. La portée juridique de l'accompagnement diffère selon le domaine d'application[1390] mais certains points communs se dégagent. Les dispositifs d'accompagnement visent les personnes ayant pour point commun une vulnérabilité et un besoin de protection plus ou moins forts[1391]. L'exhaustivité pouvant noyer le propos développé ci-après, ne seront étudiés que les cas d'accompagnement pouvant concerner une personne déficience intellectuelle. Les autres cas seront parfois cités à titre d'exemple.

[1386] Dans certains cas de déficiences intellectuelles particulièrement lourdes, une autonomisation totale du sujet accompagné semble improbable.
[1387] U.C. BASSET, « La vulnérabilité à deux visages : entre soigné et soignant, entre accompagné et accompagnant », *Dr. fam.*, p. 48.
[1388] Cf. *supra* 311 à 346.
[1389] Cf. *infra* 507 à 517.
[1390] M. BORGETTO, « La portée juridique de la notion d'accompagnement », *RDSS*, 2012, n° 6, p. 1029.
[1391] S. ZOUAG, *L'accompagnement dans la protection juridique des majeurs : une notion en devenir (Thèse)*, Lyon 3, 2015, p. 18, n° 15 : *« La notion d'accompagnement est ainsi étroitement liée à celle de vulnérabilité. On constate en effet que chaque fois qu'elle est envisagée par les textes, elle vise à prévenir et à lutter contre l'exclusion* ».

477. Les MASP et MAJ. – Plusieurs types d'accompagnement concernent la personne déficiente intellectuelle. On retrouve en premier lieu les mesures d'accompagnement social (MASP) [1392] et les mesures d'accompagnement judiciaire (MAJ) [1393], le législateur ayant dans ce cas consciemment organisé un accompagnement de la personne vulnérable. Le champ d'application de ces dernières se limite aux prestations sociales perçues par le bénéficiaire.

478. La protection des majeurs : un accompagnement qui n'en porte pas le nom. – En deuxième lieu, il est impossible de faire l'impasse des mesures de protection, le mandataire chargé de la protection exerçant nécessairement un rôle d'accompagnant, tant à travers une mesure d'assistance que de représentation. A pu ainsi être suggérée l'idée d'un passage « *de la protection du majeur à l'accompagnement de la personne vulnérable* »[1394].

479. L'accompagnement fait partie de l'essence de la mesure de protection. Une mesure de protection judiciaire peut être mise en place dans un but de protection du patrimoine et/ou de la personne du majeur protégé. Dans le cadre de l'accompagnement proposé par la personne chargée d'une mesure de protection, il s'agira de montrer la voie à la personne protégée. La personne étant réputée ne pas savoir faire, elle sera guidée à travers les actes pour lesquels elle est protégée. L'accompagnement est dans ce cas le « *pouvoir matériel par lequel les personnes en charge de la mesure permettent aux personnes protégées de réaliser leur volonté et leur intérêt* »[1395].

[1392] CASF, art. L. 271-1 : « *Toute personne majeure qui perçoit des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources peut bénéficier d'une mesure d'accompagnement social personnalisé qui comporte une aide à la gestion de ses prestations sociales et un accompagnement social individualisé.*
Cette mesure prend la forme d'un contrat conclu entre l'intéressé et le département, représenté par le président du conseil départemental, et repose sur des engagements réciproques.
La mesure d'accompagnement social personnalisé peut également être ouverte à l'issue d'une mesure d'accompagnement judiciaire arrivée à échéance, au bénéfice d'une personne répondant aux conditions prévues par le premier alinéa. ».

[1393] C. civ., art. 495 al. 1er : « *Lorsque les mesures mises en œuvre en application des articles L. 271-1 à L. 271-5 du Code de l'action sociale et des familles au profit d'une personne majeure n'ont pas permis une gestion satisfaisante par celle-ci de ses prestations sociales et que sa santé ou sa sécurité en est compromise, le juge des tutelles peut ordonner une mesure d'accompagnement judiciaire destinée à rétablir l'autonomie de l'intéressé dans la gestion de ses ressources*. ».

[1394] H. FULRICHON, « L'accompagnement des personnes âgées vulnérables : nouveau concept juridique, nouvelle conception de la protection. », *Dr. fam.,* mars 2017, p. 23.

[1395] G. RAOUL-CORMEIL, « Accompagnement et protection des intérêts patrimoniaux », *Dr. fam.*, mars 2017, p. 38.

480. Il s'agira parfois de faire avec la personne, parfois de faire à sa place, ce qui se traduit en langage juridique par l'assistance, et la représentation[1396]. De façon plus technique, la tutelle est une mesure de représentation : la personne est incapable et c'est le tuteur qui prend les décisions à sa place[1397]. Dans le cadre d'une curatelle, qui est une mesure d'assistance, la personne protégée reste capable juridiquement, et va recevoir des conseils et des avis de la part de son curateur[1398]. Il lui faudra néanmoins son accord pour un certain nombre d'actes[1399], à peine de nullité. Pour tous ces actes, l'article 457-1 du Code civil s'applique : « *La personne protégée reçoit de la personne chargée de sa protection, selon des modalités adaptées à son état […], toutes informations sur sa situation personnelle, les actes concernés, leur utilité, leur degré d'urgence, leurs effets et les conséquences d'un refus de sa part.* »

481. Cet article retranscrit parfaitement le rôle de guide dévolu au tuteur comme au curateur. Cela s'applique à des actes en représentation comme en assistance. Quel que soit l'état de la personne, il faut l'informer, l'associer si possible, aux actes pris en son nom. Tout cela est facilité par l'adhésion du bénéficiaire à la mesure, et la diligence de la personne chargée de la protection. Dès lors que ces conditions sont réunies, le protecteur aidera le majeur protégé à naviguer à travers les décisions qu'il peut prendre, celles qu'il doit prendre, et celles qui devront être prises à sa place.

482. L'accompagnement dans le cas des actes strictement personnels. – Ce principe d'accompagnement a vocation à s'appliquer avec encore plus de force aux actes strictement personnels de l'article 458 du Code civil[1400], catégorie à laquelle appartient le droit de vote[1401]. Le majeur accomplit seul les actes dont la nature implique un consentement strictement personnel. Si la personne ne peut les accomplir elle-même, personne ne pourra le faire pour

---

[1396] S. ZOUAG, *L'accompagnement dans la protection juridique des majeurs : une notion en devenir (Thèse)*, *op. cit.*, p. 172.

[1397] C. civ., art. 440 al. 1er : « *La personne qui, sans être hors d'état d'agir elle-même, a besoin, pour l'une des causes prévues à l'article 425, d'être assistée ou contrôlée d'une manière continue dans les actes importants de la vie civile peut être placée en curatelle*. ».

[1398] C. civ., art. 440 al. 3 : « *La personne qui, pour l'une des causes prévues à l'article 425, doit être représentée d'une manière continue dans les actes de la vie civile, peut être placée en tutelle*. ».

[1399] C. civ., art. 467 al 1er : « *La personne en curatelle ne peut, sans l'assistance du curateur, faire aucun acte qui, en cas de tutelle, requerrait une autorisation du juge ou du conseil de famille*. ».

[1400] C. civ., art. 458 : « *Sous réserve des dispositions particulières prévues par la loi, l'accomplissement des actes dont la nature implique un consentement strictement personnel ne peut jamais donner lieu à assistance ou représentation de la personne protégée. Cf. supra.*
Sont réputés strictement personnels la déclaration de naissance d'un enfant, sa reconnaissance, les actes de l'autorité parentale relatifs à la personne d'un enfant, la déclaration du choix ou du changement du nom d'un enfant et le consentement donné à sa propre adoption ou à celle de son enfant. ».

[1401] Cf. *supra* 461 à 467.

elle. Le législateur dispose que l'accomplissement de ces actes ne peut pas donner lieu à représentation, ni même à assistance. C'est un dispositif critiqué[1402], qui peut mener à des situations parfois dramatiques pour le majeur[1403]. Ainsi, paradoxalement, c'est pour ces actes qu'un accompagnement est le plus bienvenu. En effet, pour qu'un acte puisse être valablement accompli, il faut qu'un consentement libre et éclairé puisse être donné par l'auteur de l'acte. Or, c'est bien à travers une information, et une aide à la compréhension de l'acte et de ses conséquences, que ce consentement libre et éclairé pourra exister[1404]. Le législateur a d'ailleurs décidé de faire apparaître l'obligation d'information de l'article 457-1 du Code civil en début de section du Code, faisant valoir son application à tout type d'acte. Cela devra rester une information, une aide, sous peine de vider totalement de leur sens les actes strictement personnels. C'est donc bien un rôle de guide qui est attendu de la part de la personne chargée de la mesure de protection.

483. Le contexte de l'action des services d'accompagnement : le maintien à domicile. – Enfin, les dispositifs mis en place dans le domaine médico-social pour prendre en charge des personnes en situation de handicap mental, parmi lesquels les services d'accompagnement à la vie sociale (SAVS), services d'aides et d'accompagnement à domicile (SAAD) et services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés (SAMSAH)[1405], ont pour rôle de contribuer au maintien à domicile des personnes concernées. Seuls les principaux services d'accompagnement, que l'on retrouve de façon récurrente dans le domaine de la déficience intellectuelle, seront étudiés. Leur action sera sans doute amenée à se renforcer dans les années à venir, conséquence d'une politique d'insertion sociale et de choix de leur domicile[1406] par les personnes déficientes intellectuelles.

[1402] C. BIDAUD-GARON, « Accompagnement et actes personnels », *Dr. fam.*, mars 2017, pp. 32-33.

[1403] V. par exemple le célèbre cas d'une personne majeure autiste. Sa belle-mère avait souhaité l'adopter, ce qui était dans l'intérêt patrimonial de la majeure. Ne pouvant cependant exprimer un consentement à cet acte d'adoption, ce dernier n'a pu être réalisé : Civ. 1ère, 8 octobre 2008, n° 07-16.094 ; *JCP G* 2009, II, 10012.

[1404] S. ZOUAG, *L'accompagnement dans la protection juridique des majeurs : une notion en devenir* (*Thèse)*, *op. cit.*, 207 s.

[1405] CASF, art. D. 312-166 : « *Les services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés ont pour vocation, dans le cadre d'un accompagnement médico-social adapté comportant des prestations de soins, la réalisation des missions visées à l'article D. 312-162*. ».

[1406] M. BORGETTO et R. LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, *op. cit.*, n° 73.

V. aussi la page web Politique en faveur des personnes handicapées : https://solidarites-sante.gouv.fr/archives/archives-handicap/article/politique-en-faveur-des-personnes-handicapees (Consulté 07 octobre 2022).

484. L'action sociale et médico-sociale concourt, dans le domaine du handicap, à « *l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets* »[1407], via une évaluation continue des besoins des personnes en situation de handicap. Ce sont ensuite l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de Sécurité sociale, les associations ainsi que les établissements sociaux et médico-sociaux qui se chargent de la mise en œuvre de l'action sociale et médico-sociale. C'est plus précisément la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH)[1408] qui se charge de l'évaluation des besoins de compensation de la personne et de son incapacité[1409], afin que la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) puisse déterminer quels établissements ou services accueilleront la personne[1410]. Parmi eux[1411] figurent le SAVS, le SAMSAH et le SAAD.

485. La loi prévoit l'intervention de ces services d'accompagnement dans des domaines majoritairement liés à la vie quotidienne. L'objectif premier des SAVS est en effet la « *réalisation du projet de vie des personnes adultes handicapées* » [1412]. C'est aussi le cas des SAMSAH[1413], pour lesquels s'ajoute une dimension de soin aux personnes accompagnées. La présence de ces services d'accompagnement est nécessaire dans ce cadre de vie quotidienne, du fait que l'adulte concerné a besoin d'être guidé pour atteindre les objectifs définis en amont. Ces domaines étant divers, et une large place étant laissée au cas par cas, leur action peuvent être d'une ampleur importante. Cela sera néanmoins dépendant, une fois encore, de la diligence de l'accompagnant et de la volonté de la personne accompagnée. Une individualisation sera nécessaire pour que les buts de l'accompagnement puissent être atteints.

[1407] CASF, art. L. 116-1.
[1408] Sur le fonctionnement des MDPH : Y. BRISOT, « La loi du 11 février 2005 et la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) », in F. DURAND, (dir.)*, La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. 15 ans de progrès réels et d'espoirs déçus*, IFJD, 2021, pp. 77-80.
[1409] CASF, L. 146-8.
[1410] CASF, L. 241-6.
[1411] Les établissements et services concernés sont listés à l'article L. 312-1 du CASF.
[1412] CASF, art. D. 312-162 : « *Les services d'accompagnement à la vie sociale ont pour vocation de contribuer à la réalisation du projet de vie de personnes adultes handicapées par un accompagnement adapté favorisant le maintien ou la restauration de leurs liens familiaux, sociaux, scolaires, universitaires ou professionnels et facilitant leur accès à l'ensemble des services offerts par la collectivité*. »
[1413] L'article D. 312-166 du CASF renvoie à l'article D. 312-162 du CASF pour la définition des missions du service.

486. L'assistant au vote de l'article L. 64 du Code électoral peut trouver des pistes dans ces différents modes d'accompagnement pour proposer à l'électeur une aide qui respecte les principes essentiels du scrutin.

Paragraphe 2 : Des précautions inspirées de l'accompagnement

487. Les précautions à respecter. – La rédaction de l'article L. 64 du Code électoral est très large, mais cela ne veut pas pour autant dire que l'assistant au vote peut agir à sa guise. Son action doit respecter le caractère personnel et le secret du vote[1414]. Le secret et l'unité du scrutin impliquent que chaque électeur n'a qu'un droit de vote. Il est donc impossible que l'accompagnateur, ou l'aidant, décide à la place de la personne. Cela implique aussi que l'accompagnateur ne connaisse pas le sens du vote de l'électeur qu'il accompagne.

488. Plan. – Les grandes lignes de l'accompagnement permettront à l'assistant au vote d'accompagner l'électeur en difficulté dans l'isoloir, ainsi que de l'aider à faire son choix, sans porter atteinte à l'unité et au secret du scrutin. L'accompagnement consiste à être aux côtés de la personne « *en continu pour l'aider à trouver sa voie et à conserver intacte sa capacité de réflexion dans les difficultés qui l'atteignent* »[1415]. Cela permettra à l'électeur de conserver sa voix électorale. Les méthodes de l'accompagnement permettront à l'aidant de répondre aux besoins de l'électeur sans porter atteinte aux principes de secret et d'unité du scrutin. Il s'agira de guider la personne pour qu'elle puisse effectuer son vote (**A**), et de la rendre autonome, au moins au moment crucial du choix du vote (**B**), et si possible tout au long du processus de vote.

A. Guider sans décider

489. Plan. – L'aidant devra nécessairement partir de la demande de l'électeur pour apporter son assistance (**1**). Il devra d'autre part veiller à ce que son action soit effectivement une

[1414] Le Conseil d'État a ainsi refusé d'annuler une élection car les demandeurs n'apportaient pas la preuve que le recours à l'article L. 64 du Code électoral avait porté atteinte au secret et au caractère personnel du scrutin : CE, 26 janvier 2015, n° 383010.
A l'occasion d'une plainte d'un électeur sur l'atteinte au secret du scrutin que constitue l'assistance au vote, le Conseil d'État a cependant souligné qu'il ne lui appartenait pas de juger de la constitutionnalité de l'article L. 64 du Code électoral : CE, 16 février 2005, n° 266305.
[1415] F. PETIT, « L'émergence d'un droit à l'accompagnement », *RDSS*, n° 2012, p. 977.

assistance, et non une représentation (**2**), qui irait contre les principes essentiels du scrutin et son statut d'acte strictement personnel en droit de la protection des majeurs.

1. Partir de la demande de l'électeur

490. Démarche volontaire de l'électeur. – La mise en place de l'assistance au vote est très informelle. Elle ne nécessite aucun document ni aucune signature. Elle ne peut cependant pas être imposée à l'électeur. Toute démarche d'assistance au vote doit partir de la demande de l'électeur concerné[1416]. La formulation de l'article L. 64 du Code électoral ne laisse pas de doute : la personne est autorisée *« à se faire assister* » par l'électeur de son choix. Comme pour tout type d'accompagnement, on recherche une adhésion de la personne à l'acte. De même, l'ampleur de l'assistance dépend de la volonté de l'électeur. L'assistant ne doit intervenir que pour les actes requis par la personne, et donc ne pas entrer dans l'isoloir si elle ne le demande pas.

491. La MASP, une mesure mise en place avec l'accord de l'intéressé. – Cette recherche de la volonté de la personne à l'origine d'une mesure d'accompagnement est classique. L'accompagnement, pour porter ses fruits, doit présenter une forme d'adhésion à la mesure par la personne concernée. La MASP est ainsi une aide mise en place avec l'accord de l'intéressé, sous la forme d'un contrat avec le département[1417]. Elle sera la première à pouvoir être mise en place, dans le cas de difficultés pour une personne majeure à gérer les prestations sociales qu'elle perçoit et entraînant une menace pour sa santé ou sa sécurité. Le sujet est associé aux décisions prises dans ce cadre, reçoit une aide à la gestion de ses prestations sociales, et bénéficie, le cas échéant, de mesures de réinsertion sociale[1418]. Il s'agira de guider la personne dans cette gestion, de faire avec elle.

492. La MASP contrainte : une dénaturation de l'accompagnement. – Ce contrat pourra cependant avoir des répercussions judiciaires. En cas de refus de conclure le contrat proposé ou de non-respect de ses clauses par le majeur concerné, on passera d'une mesure

[1416] C. LEPRINCE, *L'assistance dans l'élaboration d'un acte juridique (Thèse)*, Presses Universitaires de Rennes, 2018, pp. 85 s. et 119 s.
[1417] B. TEYSSIE, *Droit des personnes*, *op. cit.*, n° 1033.
[1418] N. PETERKA, A. CARON-DEGLISE et F. ARBELLOT, *Protection de la personne vulnérable 2021-2022. Protection judiciaire et juridique des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, n° 421.41.

d'accompagnement à une mesure contrainte : le juge pourra être sollicité par le Président du conseil départemental, aux fins du versement direct des prestations sociales au bailleur du logement[1419]. Dès lors, la mesure d'accompagnement est quelque peu dénaturée[1420]. L'accompagnement laisse supposer une volonté ou, pour le moins, un accord à être accompagné, ce qui ne sera pas forcément le cas en MASP contrainte, ou en MAJ (la troisième étape en cas d'échec de la MASP et de la MASP contrainte). Cette situation est absolument inenvisageable pour l'aide au vote : cette dernière doit impérativement découler d'une volonté librement et clairement exprimée par l'électeur[1421].

493. La place du tiers. – Les mesures de protection juridique, ainsi que les mesures sociales et médico-sociales d'accompagnement, peuvent également être mises en place après demande de la personne concernée, mais elles peuvent également être établies lorsqu'un besoin a été identifié par un tiers[1422]. Cette situation est impossible pour l'assistance au vote de l'article L. 64. Le législateur ne le précise pas, mais les textes entourant le droit de vote font obstacle à une demande d'un tiers. Le principe d'unité du scrutin et le statut d'acte strictement personnel du droit de vote en droit de la protection des majeurs conduisent à l'impossibilité pour un tiers de demander l'assistance au vote pour un électeur.

2. Une assistance, et non une représentation

494. Plan. – L'assistance matérielle au vote semble être évidente : il s'agit d'assister l'électeur dans les actes matériels. L'éventualité d'une assistance à la décision pose quant à elle plus de difficultés. Quels sont les risques de l'assistance (**a**) ? Quelle posture doit adopter l'assistant pour ne pas exercer une représentation de l'électeur (**b**) ?

[1419] CASF, art. L. 271-5 al. 1er : « *En cas de refus par l'intéressé du contrat d'accompagnement social personnalisé ou de non-respect de ses clauses, le président du conseil départemental peut demander au juge d'instance que soit procédé au versement direct, chaque mois, au bailleur, des prestations sociales dont l'intéressé est bénéficiaire à hauteur du montant du loyer et des charges locatives dont il est redevable.* ».

[1420] G. MILLERIOUX, « L'accompagnement social des personnes majeures vulnérables », *Dr. fam.*, mars 2017, pp. 27-31 ; T. FOSSIER, « Le droit des tutelles après sa réforme : nouvelle branche du droit de l'action sociale ? », *RDSS*, 2007, n° 4, p. 672.

[1421] Cf. *supra* 163 à 169 sur la volonté et le consentement.

[1422] A propos des mesures de protection : C. civ., art. 430 : « *La demande d'ouverture de la mesure peut être présentée au juge par la personne qu'il y a lieu de protéger ou, selon le cas, par son conjoint, le partenaire avec qui elle a conclu un pacte civil de solidarité ou son concubin, à moins que la vie commune ait cessé entre eux, ou par un parent ou un allié, une personne entretenant avec le majeur des liens étroits et stables, ou la personne qui exerce à son égard une mesure de protection juridique.*
Elle peut être également présentée par le procureur de la République soit d'office, soit à la demande d'un tiers. »

a. Les risques

495. Risque d'atteinte à l'unité du vote. – Les principales problématiques de l'assistance au vote se situent lors de l'entrée dans l'isoloir avec l'électeur. On peut alors craindre une atteinte au principe d'unité[1423] du vote puisque pour aider à mettre le bulletin dans l'enveloppe, l'aidant devra entrer dans l'isoloir avec la personne aidée. En effet, si l'accompagnant entre dans l'isoloir avec le votant, il sera très difficile de contrôler s'il y a simplement une aide à mettre le bulletin dans l'enveloppe ou si le vote est influencé, voire complètement usurpé.

496. Risque d'atteinte au secret du vote. – L'entrée dans l'isoloir présente le risque évident de l'atteinte au secret du vote[1424]. Le même risque existe dans le cas d'une aide au fonctionnement de la machine à voter[1425], le manque de précisions à ce propos étant total. La lecture de l'article L. 57-1 indique qu'il n'existe pas un modèle défini de machine à voter, mais simplement qu'elle doit être « *d'un modèle agréé par arrêté du ministre de l'Intérieur* » et respecter une liste de critères[1426]. Actuellement, trois modèles de machines à voter sont agréées[1427]. Une rapide recherche sur internet ne permet pas de trouver de photos ni d'informations sur l'utilisation de ces machines. Les impératifs de sécurité du vote permettent d'expliquer cette situation, mais cela n'est pas satisfaisant pour des personnes nécessitant une aide pour voter. Rien n'est prévu, tout est laissé à l'initiative du votant et de son aidant. Or, pour accompagner un électeur à voter sur une machine à voter, l'assistant devra nécessairement lire ce qui s'affiche sur l'écran, portant atteinte au secret du vote.

497. Les besoins particuliers de certains électeurs. – Les risques d'atteinte à l'unité du vote et au secret du scrutin sont d'autant plus réels que, dans certains cas, l'électeur aura besoin

---

[1423] R. GHEVONTIAN, « La notion de sincérité du scrutin », *op. cit.*
[1424] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, nº 37.
[1425] *Ibid.*, nº 971.
V. C. élect., art. L. 57-1. Précisons que la liste des communes autorisées à utiliser les machines à voter est limitée, et arrêtée par le décret n° 2004-238 du 18 mars 2004 fixant une liste des communes où est autorisée l'utilisation de machines à voter.
V. not. G. GUGLIELMI, « Le vote électronique saisi par le droit : le cas français », in G. GUGLIELMI, O. IHL (dir.), *Le vote électronique*, LGDJ, 2015, pp. 121-135 ; N. DOMPNIER, « Adopter ou abandonner les ordinateurs de vote ? Une focale locale sur les procédures démocratiques », in G. GUGLIELMI, O. IHL (dir.), *Le vote électronique*, LGDJ, 2015, pp. 137-158.
[1426] Pour plus de précisions sur les machines à voter et leur utilisation, V. Circulaire du 26 mai 2004 relative à l'instruction permanente relative aux machines à voter.
[1427] MINISTERE DE L'INTERIEUR, « Machines à voter », disponible sur https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Comment-voter/Machines-a-voter (Consulté le 2 avril 2020).

d'une aide d'une autre nature. Potentiellement envahi par le stress, et incapable de se rappeler son choix initial, il pourrait alors attendre de l'assistant qu'il l'aide à s'en souvenir. L'article L. 64 du Code électoral ne limite pas les actions possibles de l'assistant. Cette aide à la décision est plus délicate que l'aide fonctionnelle car il s'agit alors d'aider la personne à effectuer son choix, sans l'influencer, et sans voter à sa place. Le manque de précision dans la loi a bien sûr l'avantage de laisser la place à une aide très personnalisée, qui peut s'adapter à chaque cas, et à chaque difficulté. Cette flexibilité a cependant toujours un revers : il est difficile de contrôler la sincérité du vote.

b. Une stricte assistance

498. Plan. – Le parallèle qui peut être fait avec l'assistance de la protection des majeurs (**i**), permet de donner des pistes de positionnement pour l'assistant au vote de l'article L. 64 du Code électoral (**ii**).

i. Parallèle avec l'assistance de la protection des majeurs

499. Parallèle avec l'assistance de la protection des majeurs. – Le Code électoral fait référence à une stricte assistance au vote. Il ne précise toutefois pas l'étendue de l'assistance envisagée. Le droit connaît plusieurs types d'assistance (assistance en droit des assurances, assistance médicale à la procréation, assistance éducative, etc.), mais celle de l'article L. 64 fait immédiatement penser à l'assistance du droit des majeurs protégés[1428], de par la proximité de situation des personnes concernées. L'électeur de l'article L. 64 souffre d'une « *infirmité certaine* », tandis que le majeur protégé souffre d'une altération médicale constatée de ses facultés, soit mentales, soit corporelles, de nature à empêcher l'expression de sa volonté[1429]. En droit de la protection des majeurs, l'assistance est un outil, à côté de la représentation, permettant d'effectuer les actes relatifs aux biens ou à la personne du majeur protégé. Le parallèle peut donc facilement être fait entre l'assistance de l'article L. 64 du Code électoral et celle de la protection des majeurs.

[1428] G. RAOUL-CORMEIL, « Assistance et représentation dans la protection juridique des majeurs », *op. cit.*
[1429] C. civ., art. 425 al 1er : « *Toute personne dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération, médicalement constatée, soit de ses facultés mentales, soit de ses facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de sa volonté peut bénéficier d'une mesure de protection juridique prévue au présent chapitre.* »

500. Le principe d'autonomie en droit de la protection des majeurs. – La représentation se définit comme l' « *action consistant pour une personne investie à cet effet d'un pouvoir légal, judiciaire ou conventionnel (le représentant) d'accomplir au nom et pour le compte d'une autre – incapable ou empêché (le représenté) – un acte juridique dont les effets se produisent directement sur la tête du représenté* »[1430]. Dans l'assistance, a contrario, la personne chargée de la protection n'est jamais à l'initiative d'un acte. En matière patrimoniale[1431], tout comme en matière personnelle[1432], le majeur sera le décisionnaire. C'est cette voie qu'il faudra suivre pour mesurer l'action de l'assistant au vote.

501. Les décisions relatives à la personne impliquent une proposition bien plus importante d'assistance de la part de la personne chargée de la protection, que le majeur soit sous tutelle ou sous curatelle. C'est le principe d'autonomie en matière personnelle[1433] qui entraîne cette part importance d'assistance. Il est énoncé par l'article 459 du Code civil : « *Hors les cas prévus à l'article 458 [*NDA : les actes strictement personnels[1434]*], la personne protégée prend seule les décisions relatives à sa personne dans la mesure où son état le permet* ». Ceci est valable quelle que soit la mesure de protection prononcée. Cela est donc également valable dans le cas d'une tutelle. On pourrait penser que sous tutelle, le majeur est obligatoirement protégé pour les actes relatifs aux biens et ceux relatifs à la personne. Ce n'est en fait pas le cas : il est tout à fait possible pour un individu d'être sous tutelle et de n'être protégé que pour les actes relatifs à son patrimoine.

[1430] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, V° représentation.

[1431] A.-M. LEROYER, « Personnes protégées - Qualification des actes de gestion du patrimoine », *RTD Civ.*, 2009, p. 180 ; N. PETERKA, « Dossier « Les majeurs protégés : les nouveautés » : La gestion des biens de la personne protégée », *AJ fam.*, 2016, p. 186.

[1432] A. BATTEUR et F. ROGUE, « Les contours de la vie privée du majeur protégé et le respect de ses droits de la personnalité », in G. RAOUL-CORMEIL, A. CARON-DEGLISE (dir.), *La vie privée de la personne protégée. In memoriam Thierry Verheyde*, Mare & Martin, 2019, pp. 32-50.

[1433] La première lecture du premier *alinea* de l'article 459 peut laisser croire à la prédominance de l'autonomie. Toutefois, il ne faut pas oublier de faire application au préalable du deuxième *alinea* de l'article 425 du Code civil. Si l'on suit cette disposition, il faut que le juge ait spécifié lors du jugement d'ouverture ou de renouvellement de la mesure qu'elle ne concerne pas la protection de la personne pour pouvoir faire application du principe d'autonomie en matière personnelle. L'autonomie devient alors plus rare. L'articulation de ces deux dispositions laisse d'ailleurs perplexe, l'article 425 du Code civil semblant vider de son sens le principe d'autonomie. Ainsi, si le juge a précisé lors du jugement d'ouverture ou de renouvellement de la mesure que la protection ne s'étendait pas à la personne, et qu'il n'a rien spécifié ensuite dans l'un de ses jugements relatifs à la mesure de protection, le principe d'autonomie s'appliquera.
En théorie, selon le principe d'individualisation, le juge peut adapter la mesure afin de respecter au mieux le principe d'autonomie en matière personnelle. Cependant, la formulation de l'article 425 al. 2 du Code civil laisse penser qu'en cas d'absence de précision de la part du juge, la protection engloberait la totalité des actes relatifs à la personne. Cette automaticité semble aller à l'encontre du principe d'autonomie en matière personnelle.

[1434] Cf. *supra* 461 à 467 sur les actes strictement personnels.

502. Par exception, que l'on retrouve à l'*alinea* 2 de l'article 459 du Code civil[1435], le juge peut autoriser l'assistance ou la représentation du majeur protégé, pour l'ensemble des actes relatifs à la personne, ou pour un certain nombre d'actes qu'il énumérera limitativement[1436]. Dans les faits, si le jugement d'ouverture ou de renouvellement de la mesure de protection ne précise rien à ce sujet, la protection englobera la personne du majeur protégé[1437]. Dans ce cas, c'est l'assistance qui sera la règle, et la représentation, l'exception[1438]. C'est seulement dans le cas où l'assistance serait insuffisante, dans le cadre d'une tutelle ou d'une habilitation familiale, que le juge ou le conseil de famille peut autoriser la personne chargée de la mesure à représenter l'intéressé[1439].

ii. Pistes de positionnement pour l'assistant au vote

503. Le positionnement adéquat. – Les impératifs du scrutin en droit positif, ainsi que sa qualité d'acte strictement personnel, imposent que jamais la décision ne soit prise à la place de la personne[1440]. L'assistance exclut donc toute prise de décision substitutive. L'assistant devra aider la personne à faire son choix[1441], sans verser dans l'influence, même en toute bonne foi.

[1435] C. civ., art. 459 al. 2 : « *Lorsque l'état de la personne protégée ne lui permet pas de prendre seule une décision personnelle éclairée, le juge ou le conseil de famille s'il a été constitué peut prévoir qu'elle bénéficiera, pour l'ensemble des actes relatifs à sa personne ou ceux d'entre eux qu'il énumère, de l'assistance de la personne chargée de sa protection. Au cas où cette assistance ne suffirait pas, il peut, le cas échéant après le prononcé d'une habilitation familiale ou l'ouverture d'une mesure de tutelle, autoriser la personne chargée de cette habilitation ou de cette mesure à représenter l'intéressé, y compris pour les actes ayant pour effet de porter gravement atteinte à son intégrité corporelle. Sauf urgence, en cas de désaccord entre le majeur protégé et la personne chargée de sa protection, le juge autorise l'un ou l'autre à prendre la décision, à leur demande ou d'office*. »

[1436] Pour plus d'informations, et une analyse complète de l'article 459 du Code civil, v. J. HAUSER, « La définition des actes strictement personnels du majeur protégé : l'autorité parentale exercée par un majeur protégé », *RTD Civ.*, 2014, p. 84, Le droit commun de la protection personnelle du majeur protégé.

[1437] P. MALAURIE et L. AYNES, *Droit des personnes. La protection des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, p. 341.

[1438] G. RAOUL-CORMEIL, « Assistance et représentation dans la protection juridique des majeurs », *op. cit.*

[1439] La représentation est possible « *y compris pour les actes ayant pour effet de porter gravement atteinte à son intégrité corporelle* ». Néanmoins, d'une part, ce sont des actes qui semblent relever de la catégorie médicale. Cela ne pourra donc « *avoir pour effet de déroger aux dispositions particulières prévues par le Code de la santé publique et le Code de l'action sociale et des familles prévoyant l'intervention d'un représentant légal* » (F. MARCHADIER, *Majeur protégé, droit civil*, *op. cit.*, 173 ; TI Caen, 17 mai 2010, RG n° 89/8520 : une néphro urétérectomie sous anesthésie générale est un "acte médical avait pour effet de porter gravement atteinte à l'intégrité corporelle de la personne protégée".). D'autre part, il est difficile de définir quel acte porte « gravement atteinte à l'intégrité corporelle ». Tous les traitements, toutes les chirurgies n'ont pas le même impact sur le corps. Cette représentation est impossible dans le cadre d'une mesure autre que l'habilitation familiale et la tutelle.

[1440] Soc., 3 octobre 2018, n° 17-29022 : « L'exercice personnel du droit de vote constitue un principe général du droit électoral auquel seul le législateur peut déroger ».

[1441] Appui possible sur la rubrique « Faire son choix » du guide NOUS AUSSI, « Le vote pour tous. Guides des élections », *op. cit.*, p. 59 s.

Il s'agit dans ce cas d'une part, de présenter à la personne les options existantes (les différents candidats par exemple), et d'autre part, de l'aider à établir les critères de son choix. L'objectif est de fournir à l'électeur toutes les clés de compréhension du scrutin concerné pour lui permettre de faire son choix. L'assistance peut donc avoir lieu avant ou après le vote, mais jamais au moment même du choix. L'individualisation de l'accompagnement est nécessaire[1442].

504. Proposition de solutions. – L'entrée dans l'isoloir avec le votant sera dans tous les cas un risque pour le secret du scrutin. Des solutions ont déjà été imaginées pour répondre à cet impératif. Deux méthodes sont présentées par l'association Handéo[1443]. Elles sont cependant plus adaptées à une personne ayant un handicap physique, et n'ayant pas de difficulté décisionnelle.

Vote et handicap. Aides humaines : comment favoriser l'accès au vote des personnes handicapées, Handéo, 2018, pp. 32 et 33 :

« Méthode n° 1 :
- Rassemblez les bulletins des candidats que vous avez reçus à votre domicile, en sollicitant l'aide d'un intervenant.
- Demandez-lui de les mettre sur une table, les uns à côté des autres (vous pouvez également lui indiquer de les mettre dans un ordre précis).
- Mémorisez l'emplacement du bulletin que vous avez choisi.
- Demandez ensuite à l'intervenant de plier soigneusement tous les bulletins, en les laissant à leur place.
- Plus tard, indiquez à un autre intervenant le bulletin que vous avez choisi.
- Demandez-lui de le mettre dans une enveloppe « ordinaire ».
- Le jour du vote, prenez cette enveloppe avec vous, et demandez à votre intervenant de prendre le bulletin qu'elle contient pour le mettre dans l'enveloppe « officielle ».

Méthode n° 2 :
- Le jour de l'élection, vous demandez à l'intervenant qui vous accompagne de prendre plusieurs bulletins (ceux que vous lui indiquerez), ainsi qu'une enveloppe.
- Rendez vous dans l'isoloir avec l'intervenant.

[1442] Comme pour les MAJ et les MASP : S. ZOUAG, « Les implications pratiques de l'accompagnement », *Dr. fam.*, mars 2017, pp. 18-21.
[1443] HANDEO, *Vote et handicap. Aides humaines : comment favoriser l'accès au vote des personnes handicapées*, Handéo, 2018, pp. 32-33.

- Demandez-lui de vous présenter tous les bulletins en éventail, face à vous (cela nécessite un nombre restreint de bulletins).
- Désignez-lui celui que vous avez choisi (par exemple : le deuxième en partant de la droite).
- Demandez-lui de le plier et de le mettre dans l'enveloppe et le tour est joué ! »

505. Pour les personnes qui ont la possibilité physique d'effectuer ces actes, mais qui ont besoin d'une aide émotionnelle ou intellectuelle, il s'agit de trouver d'autres pistes. Il conviendra par exemple d'aider la personne à faire son choix sans jamais lui désigner de nom, et en lui demandant de ne pas connaître son choix ; en cas d'entrée dans l'isoloir, de se débrouiller pour ne pas regarder le bulletin choisi. En cas de vote sur la machine à voter, l'assistant pourra énoncer chaque nom en les pointant du doigt, puis se détourner pour laisser l'électeur voter.

506. Outil de l'intervention de la personne chargée de la protection à côté de la représentation, l'assistance permet donc une ingérence moindre dans les décisions de la personne protégée. L'utilisation par l'article L. 64 du Code électoral du terme « assister » renvoie à un objectif d'autonomie maximale pour l'électeur.

B. Autonomiser

507. Plan. – Il n'y a pas d'injonction législative à rendre l'électeur déficient intellectuel autonome dans son vote, tant que le secret et l'unité du scrutin sont respectés[1444]. Le maintien, ou le rétablissement, d'une autonomie est cependant un des axes principaux de l'accompagnement (**1**), et aidera in fine au secret et à l'unité du scrutin. Les principes de nécessité, de subsidiarité, et de proportionnalité, applicables à la protection des majeurs, permettront une autonomie maximale de l'électeur au moment de son vote (**2**).

1. Rétablir ou maintenir l'autonomie ?

[1444] R. GHEVONTIAN, « La notion de sincérité du scrutin », *op. cit.*

508. L'autonomie[1445] est le deuxième volet de l'accompagnement. L'accompagnant doit aider la personne « *à retrouver son autonomie ou à la préserver* »[1446]. L'accompagnement peut même être qualifié de « *restructurateur de l'autonomie* »[1447].

509. Rétablir l'autonomie. – L'article L. 64 du Code électoral ne vise pas d'objectif d'autonomie pour l'électeur assisté. Il ne prévoit pas non plus de restriction en termes de durée ou d'occurrences du recours à l'aide au vote. À l'inverse, les deux mesures que sont la MAJ et la MASP sont pensées pour être provisoires. La MASP a une durée maximale limitée à 4 ans[1448]. Elle a un objectif bien précis, qui apparaît noir sur blanc dans la loi : le contrat conclu dans le cadre de cette mesure vise à « *rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations sociales* »[1449]. En cas d'échec de la MASP et de la MASP contrainte, le juge d'instance peut intervenir pour prononcer une mesure d'accompagnement judiciaire[1450]. Le but recherché est le rétablissement des capacités de la personne à gérer ses ressources. L'*alinea* 3 de l'article 495-7 du Code civil précise que le mandataire judiciaire « *exerce auprès de celle-ci [la personne destinataire de la mesure] une action éducative tendant à rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations sociales* ». Dans le même sens, l'article 495 al. 1er du Code civil dispose qu'une MAJ est mise en place dans le but de « *rétablir l'autonomie de l'intéressé dans la gestion de ses ressources* ». La durée de la mesure est également fixée à 4 ans[1451].

510. Maintenir l'autonomie : les services d'accompagnement. – Les services d'accompagnement sont mis en place après évaluation des besoins de compensation par la MDPH[1452], et l'autonomie n'est pas toujours le but premier de ces services. La recherche de l'autonomie reste toutefois une préoccupation constante des textes relatifs à ces services d'accompagnement. Le SAAD va permettre le maintien à leur domicile de personnes qui ne

---

[1445] L'autonomie, aussi petite soit-elle, est un espoir récurrent chez les personnes en situation de handicap : P. JACOB, *Il n'y a pas de citoyens inutiles*, *op. cit.*, p. 11 s. Ce livre propose ainsi de mettre l'autonomie au centre de la vie de cité, afin que tous les citoyens soient valorisés au sein de notre société.
[1446] F. PETIT, « L'émergence d'un droit à l'accompagnement », *op. cit.*
[1447] S. ZOUAG, « Les implications pratiques de l'accompagnement », *op. cit.*
[1448] CASF, art. L. 271-2 al. 3 : « *Le contrat est conclu pour une durée de six mois à deux ans et peut être modifié par avenant. Il peut être renouvelé, après avoir fait l'objet d'une évaluation préalable, sans que la durée totale de la mesure d'accompagnement social personnalisé puisse excéder quatre ans*. »
[1449] CASF, art. L. 271-1 al. 1er.
[1450] Les critères pour permettre la mise en place de cette mesure sont, d'une part, que la MASP n'ait pas permis une gestion satisfaisante par le bénéficiaire de la mesure de ses prestations sociales, et, d'autre part, que cela entraîne un danger pour sa santé ou sa sécurité.
[1451] C. civ., art. 495-8 : « *Le juge fixe la durée de la mesure qui ne peut excéder deux ans. Il peut, à la demande de la personne protégée, du mandataire ou du procureur de la République, la renouveler par décision spécialement motivée sans que la durée totale puisse excéder quatre ans*. »
[1452] CASF, art. L. 146-8 al. 1er.

pourraient vivre seules et sans aide. Il est prévu qu'il concoure « *à la préservation ou la restauration de l'autonomie dans l'exercice des activités de la vie quotidienne* »[1453]. Le SAMSAH et le SAVS vont également participer au maintien ou à l'augmentation de l'autonomie de la personne dans son environnement. Le législateur ne le précise pas directement, mais on le comprend via la définition des personnes concernées par ces services. Ces deux services doivent procurer aux personnes suivies un accompagnement qui assure « *le maintien ou la restauration de leurs liens familiaux, sociaux, scolaires, universitaires ou professionnels* »[1454], étant précisé que ces personnes sont des adultes dont les déficiences et incapacités rendent nécessaires l'« *apprentissage à l'autonomie* »[1455]. La recherche de l'autonomie sous-tend toutes les interventions que les services d'accompagnement sont amenés à effectuer.

511. Maintenir ou améliorer l'autonomie : les mesures de protection. – Les mesures de protection des majeurs, telles qu'issues de la loi de 2007, sont pensées pour « *aider le majeur à réintégrer ses droits* »[1456]. Elles doivent favoriser, « *dans la mesure du possible, l'autonomie [du majeur protégé]* »[1457]. La protection des majeurs a été pensée au départ comme étant provisoire. C'est notamment pour vérifier que la mesure est toujours adaptée aux besoins de la personne qu'elle doit être régulièrement révisée[1458]. L'objectif d'une mesure n'est pas qu'un majeur reste sous protection *ad vitam aeternam*. Au contraire, il s'agit de mettre en place des mesures de moins en moins incapacitantes, jusqu'à en sortir complètement[1459]. Même si cela ne trouve que rarement à s'appliquer dans les faits, la mesure de protection est donc pensée comme devant amener la personne vers une autonomie grandissante, puis suffisante pour se passer d'un mandataire.

[1453] CASF, art. D. 312-6 2°.
[1454] CASF, art. D. 312-162.
[1455] CASF, art. D. 312-163. Le SAMSAH présente le même objectif que le SAVS, pour une catégorie de population légèrement différente : les personnes concernées par l'accompagnement du SAMSAH doivent satisfaire aux critères des articles D. 312-167 et D. 312-163 du CASF.
[1456] L. PECAUT-RIVOLIER, « Les mesures de protection du Code civil comme dispositif d'accompagnement », *RDSS*, 2012, p. 1010.
[1457] C. civ., art. 415 al. 3.
[1458] Selon la combinaison des articles 441 et 442 du Code civil, une mesure est prise pour 5 ans, et elle peut être renouvelée pour la même durée. La mesure peut être renouvelée pour une durée plus longue, n'excédant pas 20 ans, si l'état de la personne ne connaîtra manifestement pas d'améliorations. De strictes conditions encadrent cette possibilité d'étendre la durée du renouvellement de la mesure.
[1459] V. ainsi la sauvegarde de justice, dont les causes de cessation sont visées à l'article 439 du C. civ : A. BATTEUR et L. MAUGER-VIELPEAU, *Droit des personnes, des familles et des majeurs protégés*, *op. cit.*, n° 1419. Pour la durée de la tutelle et de la curatelle, v. *ibid.*, n° 1425 et 1426.

512. Si l'autonomie est le but recherché par les mesures de protection, ce n'est hélas pas toujours le cas dans la réalité. Dans beaucoup de cas, une personne placée sous mesure de protection le restera longtemps[1460]. Mais même dans ces cas où une autonomie totale n'est pas possible, un maintien de l'autonomie de la personne dans le champ de la mesure, voire une autonomie grandissante sur certains points, est tout de même visé. Cela peut être le cas sur le plan budgétaire avec par exemple l'utilisation d'une carte bancaire avec plafond de retrait, ou par la conclusion de petits contrats comme l'abonnement à un contrat mobile[1461].

513. Autonomie essentielle dans l'exercice du vote. – Cette recherche, ou ce maintien de l'autonomie, que peut procurer l'assistance au vote est essentielle dans l'exercice de la citoyenneté des personnes déficientes intellectuelles. Sans cette disposition, certaines pourraient même ne pas voter. En ce sens, l'assistance leur permet une autonomie. Le terme même d' « assistance » induit une autonomie car *in fine*, c'est l'électeur qui devra faire son propre choix. Étymologiquement, l'autonomie est « *le droit de se régir par ses propres lois* »[1462]. Autonomie ne veut donc pas dire indépendance : il est possible de dépendre d'une aide pour réaliser l'acte, tout en étant autonome dans ses décisions (voter ou non, que voter, comment voter, etc.). Les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité, utilisés dans le cadre de la protection des majeurs, seront utiles pour permettre à l'électeur d'avoir une autonomie maximale dans l'exercice de son droit de vote.

2. Les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité

514. L'ouverture d'une mesure de protection judiciaire (tutelle, curatelle, sauvegarde de justice), ne peut se faire que dans le respect de trois principes[1463] que sont la proportionnalité,

---

[1460] COUR DES COMPTES, *La protection juridique des majeurs : Une réforme ambitieuse, une mise en œuvre défaillante*, 2016. Cet excellent rapport de la Cour des comptes est très riche en chiffres, ce qui permet de se rendre compte de la réalité des mesures prononcées. Le titre du II du chapitre II est sur ce point très évocateur : « *Les mesures de protection continuent de croître en dépit des dispositifs alternatifs* ». Ainsi, à la page 47 apparaît le fait qu'en 2010, le taux d'allègement ou de mainlevée de la mesure sur le total de décisions statuant sur les demandes était de 9%. Dans le même sens, les chiffres publiés sur http://www.justice.gouv.fr/statistiques-10054/references-statistiques-justice-12837/justice-civile-et-commerciale-donnees-2018-32844.html (Consulté le 12 mai 2020) indiquent qu'en 2017, 6,7% des décisions statuant sur une mesure ont été une mainlevée ou un conversion d'une tutelle en curatelle.

[1461] G. RAOUL-CORMEIL, « Accompagnement et protection des intérêts patrimoniaux », *op. cit.*, pp. 39-40.

[1462] CNRTL, dictionnaire en ligne, entrée °Autonomie.

[1463] T. FOSSIER, « Le statut civil de la personne vulnérable gouverné par des principes fondamentaux », *JCP N*, septembre 2008, n° 36, p. 1277.
Sur les difficultés d'applications de ces trois principes par les magistrats : F. DELBANO, « Les difficultés d'application des principes de nécessité et de subsidiarité des régimes de protection des majeurs », *D.*, 1999, p. 408.

la nécessité, et la subsidiarité[1464]. Ces principes, appliqués à l'assistance au vote[1465], permettraient un respect maximum de l'autonomie de l'électeur dans son vote.

515. Le principe de subsidiarité. – Selon le principe de subsidiarité, une mesure judiciaire ne peut être prononcée que si un autre mécanisme moins contraignant ne permet pas de répondre aux intérêts de la personne[1466]. Appliqué à l'accompagnement au vote, ce principe pourrait signifier que l'article L. 64 ne pourrait intervenir que si les mesures d'accessibilité déjà mises en place ne permettent pas à l'électeur un exercice effectif son vote[1467].

516. Le principe de proportionnalité. – Le principe de proportionnalité implique que la mesure de protection doit être adaptée aux besoins de la personne protégée[1468]. Le juge ne doit pas aller au-delà de ce qui est rendu nécessaire par l'altération de ses facultés personnelles, et doit utiliser toutes les possibilités mises à sa disposition pour atteindre ce but. De même, l'action

---

[1464] Ces principes permettent de respecter au maximum l'autonomie de la personne, et de limiter les ingérences dans le processus de décision de la personne. C. civ., art. 428 : « *La mesure de protection judiciaire ne peut être ordonnée par le juge qu'en cas de nécessité et lorsqu'il ne peut être suffisamment pourvu aux intérêts de la personne par la mise en œuvre du mandat de protection future conclu par l'intéressé, par l'application des règles du droit commun de la représentation, de celles relatives aux droits et devoirs respectifs des époux et des règles des régimes matrimoniaux, en particulier celles prévues aux articles 217, 219, 1426 et 1429 ou, par une autre mesure de protection moins contraignante.*
La mesure est proportionnée et individualisée en fonction du degré d'altération des facultés personnelles de l'intéressé. ».
Sur la réforme du droit de la protection des majeurs de 2007, qui a permis de réaffirmer l'importance de ces trois principes : T. FOSSIER, « Le législateur des pauvres en esprit », in G. WICKER (dir.), *Mélanges Hauser*, Lexis-Nexis, Dalloz, 2012, p. 95 à 109 ; J. KLEIN, « Majeurs protégés : bilan de la réforme », *AJ fam.*, 2011, p. 182 ; A. BROUSSE, « Réforme des tutelles. Les acteurs de la protection : les professionnels », *AJ fam.*, 2007, p. 220 ; A. DELFOSSE et N. BAILLON-WIRTZ, « La protection des intérêts personnels et patrimoniaux de la personne vulnérable. Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs », *JCP N*, juin 2007, n° 25, p. 1196. Sur le projet de réforme : T. FOSSIER, « L'objectif de la réforme du droit des incapacités : protéger sans jamais diminuer », *Defrénois*, 2005, n° 1, pp. 3-34.

[1465] Application de ces principes à d'autres domaines : le domaine carcéral, O. HIELLE, « Prisons : l'extension du régime juridique de la fouille à nu », *Dalloz actualité*, mai 2016.

[1466] L. PECAUT-RIVOLIER et T. VERHEYDE, *Rép. pr. civ.*, n° 55 s.
Le principe de subsidiarité est énoncé à l'article 428, al. 1er, du Code civil : « *La mesure de protection ne peut être ordonnée par le juge qu'en cas de nécessité et lorsqu'il ne peut être suffisamment pourvu aux intérêts de la personne par l'application des règles du droit commun de la représentation, de celles relatives aux droits et devoirs respectifs des époux et des règles des régimes matrimoniaux, en particulier celles prévues aux articles 217, 219, 1426 et 1429 du Code civil, par une autre mesure de protection judiciaire moins contraignante ou par le mandat de protection future conclu par l'intéressé* ».
Ainsi, les régimes matrimoniaux peuvent répondre aux besoins de la personne dont les facultés mentales sont altérées : C. PHILIPPE, « Régimes matrimoniaux et altération des facultés mentales, ét. 24 », *Dr. fam.*, mai 2006, n° 5.

[1467] Le juge électoral a cependant déjà jugé que la possibilité de recourir à l'article L. 64 était une mesure d'accessibilité suffisante, ne permettant pas de remettre en question la sincérité du scrutin pour manque d'accessibilité : CE, 16 février 2005, n° 266305. Cette décision a cependant été prise sur le fondement de la sincérité du scrutin, et devant le juge électoral. Un recours devant un autre juge, et avec un fondement différent aurait des chances de porter ses fruits.

[1468] N. PETERKA, A. CARON-DEGLISE et F. ARBELLOT, *Protection de la personne vulnérable 2021-2022. Protection judiciaire et juridique des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, n° 211.13 et 344.31.

de l'assistant au vote doit être proportionnelle au besoin d'aide de l'électeur. Il ne peut outrepasser sa demande d'aide, et ne peut excéder son besoin.

517. Le principe de nécessité. – En droit de la protection des majeurs, le principe de nécessité est quant à lui adossé sur le certificat médical de constatation d'altération des facultés personnelles[1469] de la personne à protéger[1470]. C'est ce certificat qui justifie la nécessité de la mise en place d'une mesure de protection. Le principe de nécessité s'applique à toutes les mesures de protection juridiques[1471]. Dans le cas de l'assistance au vote, le principe de nécessité s'incarnerait dans l'existence d'une « *infirmité certaine* » chez l'électeur assisté, sans que ne soit précisé qui doit constater cette infirmité, et dans quelles circonstances ce constat peut être fait. Le principe de nécessité s'incarnerait également dans la demande de l'électeur. Sans action positive de sa part, il n'est pas possible de lui apporter une aide.

[1469] N. PETERKA, « Nécessité du constat de l'altération des facultés personnelles », *JCP N*, 2019, n° 27, p. 1229 ; J. HAUSER, « La production d'un certificat médical n'est pas une condition de recevabilité de la mainlevée d'une tutelle (Civ. 1ère, 9 novembre 2016, n° 14-17.735, publié au Bulletin ; *D.* 2016. 2336 ; *AJ fam*. 2016. 606, obs. T. Verheyde) », *RTD Civ.*, 2017, p. 99.

[1470] N. PETERKA, « Nécessité du constat de l'altération des facultés personnelles », *op. cit.* Commentaire de Cass., civ. 1ère, 13 février 2019, n° 18-13.386, *D* : JurisData n° 2019-002105 ; *Dr. fam.* 2019, comm. 113, note I. Maria. Cass., civ. 1ère, 3 avril 2019, n° 18-14.880, *D* : JurisData n° 2019-005296.

[1471] C. civ., art. 425 : « *Toute personne dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération, médicalement constatée, soit de ses facultés mentales, soit de ses facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de sa volonté peut bénéficier d'une mesure de protection juridique prévue au présent chapitre.* ». Les mesures judicaires sont concernées, mais également toutes les autres : mandat de protection future, habilitation familiale.
Civ. 1ère, 15 juin 1994, no 92-19.680, *Bull. civ. I*, n° 213 ; D. 1995. 37, note Massip.

Conclusion chapitre 1

518. Modification proposée : préciser l'article L. 64 du Code électoral. – L'assistance de l'article L. 64 du Code électoral est un outil précieux pour répondre au besoin d'aide humaine des personnes déficientes intellectuelles pour qui les mesures classiques d'accessibilité ne sont pas suffisantes. L'utilisation des méthodes de l'accompagnement permettra à l'assistant au vote de respecter les principes que sont le secret et l'unité du scrutin. L'application des principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité permettra de respecter l'intégrité du scrutin. Il serait par ailleurs utile de préciser l'étendue des personnes concernées par l'assistance au vote.

Il est donc proposé de réécrire l'article L. 64 du Code électoral comme suit :

« Tout électeur ~~atteint d'infirmité certaine et~~ présentant une déficience physique ou intellectuelle le mettant dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe et de glisser celle-ci dans l'urne ou de faire fonctionner la machine à voter est autorisé à se faire assister par un électeur de son choix, autre que l'une des personnes mentionnées aux 1° à 3° de l'article L. 72-1, s'agissant des majeurs en tutelle.

L'assistant doit respecter les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité dans l'aide qu'il apporte à l'électeur.

Lorsqu'un électeur se trouve dans l'impossibilité de signer, l'émargement prévu par le troisième *alinea* de l'article L. 62-1 est apposé par un électeur de son choix qui fait suivre sa signature de la mention suivante : " l'électeur ne peut signer lui-même ". »

519. Modification proposée : compléter la modification de l'article L. 72-1 du Code électoral. – Il est également proposé de compléter la modification de l'article L. 72-1 du Code électoral amorcée *supra* 399, afin de préciser la place de la personne chargée de la protection auprès de l'électeur sous mesure de protection :

« Le majeur protégé exerce personnellement son droit de vote pour lequel il ne peut être représenté ou assisté par la personne chargée de la mesure de protection le concernant.

Il ne peut donner procuration à l'une des personnes suivantes :

1° ~~Le mandataire judiciaire à sa protection~~ La personne chargée de sa protection ;

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

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

520. Conséquences de ces modifications. – Ces modifications emportent nécessairement des conséquences. Le recours à la « déficience », une notion médicale, précisera explicitement le champ des personnes autorisées à recourir à une assistance au vote. La nouvelle rédaction exclura le tuteur ou curateur familial, ainsi que la personne dépositaire de l'habilitation familiale du champ des personnes pouvant assister l'électeur « atteint d'infirmité certaine ». Ces derniers ne pourront également pas recevoir de procuration de la part du majeur protégé.

521. Limites. – Ces différentes restrictions laissent cependant une partie des électeurs en situation de handicap sans solution d'assistance au vote. Dans le cas d'une personne isolée, dont la famille n'est pas présente, ou qui bénéficie d'une mesure de protection, un certain nombre d'acteurs ne pourront intervenir au titre de l'article L. 64 du Code électoral. Le chapitre suivant permettra d'explorer d'autres pistes afin de proposer des solutions aux personnes isolées.

CHAPITRE 2 : L'AIDE AU VOTE COMME OUTIL DE COMPENSATION DU HANDICAP

À l'occasion des 37 entretiens réalisés avec des personnes accueillies par des établissements de l'Adapei du Morbihan, 4 ont dit que c'était difficile de voter seul, 5 ont exprimé le fait que c'était facile de voter avec de l'aide. 28 souhaitent de l'aide pour voter.

V. Annexe 1 : Résultats des entretiens conduits au sein des établissements de l'Adapei du Morbihan avec des personnes porteuses d'une déficience intellectuelle

522. La place des assesseurs. – Le Défenseur des droits recommande de « *prévoir, dans chaque bureau de vote, un assesseur dédié à l'accueil et à l'accompagnement des personnes handicapées et des personnes âgées afin de les aider, dès lors qu'elles en font la demande, dans les différentes étapes du vote* »[1472]. Cette recommandation n'a pour l'instant pas trouvé d'écho chez le législateur. C'est pourtant une piste à suivre. Il serait en outre souhaitable de prévoir en sus une ou plusieurs personnes ayant pour mission d'orienter les électeurs jusqu'au bureau de vote[1473]. Pour autant, cette aide est différente de l'aide dont ont réellement besoin certaines personnes déficientes intellectuelles.

523. Il manque, pour un certain nombre de personnes ayant besoin d'un accompagnement pour aller voter, un réseau de personnes qualifiées pour intervenir. Il serait pertinent d'adapter la prestation de compensation du handicap pour permettre à un réseau de professionnels formés à l'accompagnement de venir aider ces personnes sans solution, dans les limites de l'article L. 64 du Code électoral.

524. Insuffisance de l'assistance de l'article L. 64 du Code électoral. – De nombreuses personnes interrogées ont fait allusion aux travailleurs sociaux, avec qui elles sont en contact au quotidien, comme étant ceux dont elles voudraient l'aide au moment des élections[1474]. L'article L. 64 du Code électoral encadre cependant cette possibilité. Ainsi, les personnes

[1472] DEFENSEUR DES DROITS, *L'accès au vote des personnes handicapées*, *op. cit.*
[1473] FEDERATION DES APAJH, « Un vote accessible et autonome pour chacun », p. 3. Ce document n'a pas de date d'édition d'indiquée. Cependant, les éléments légaux qui y sont précisés indiquent qu'il a été écrit avant la loi du 23 mars 2019 de programmation 2019-2022 et de réforme pour la justice ayant supprimé l'article L. 5 du Code électoral. Les propositions qui y sont faites restent cependant valables après la réforme.
[1474] Cf. annexe 1.

protégées ne peuvent faire appel à des travailleurs sociaux pour les accompagner, alors que les personnes non protégées peuvent être accompagnées par qui elles souhaitent. Quelle solution proposer à ces personnes ?

525. Potentielle place de la PCH pour compenser ces insuffisances. – C'est là qu'intervient la prestation de compensation du handicap (PCH)[1475]. Aide financière versée par le département aux personnes en situation de handicap pour compenser leur perte d'autonomie, la PCH est une piste prometteuse pour permettre aux personnes déficientes intellectuelles d'effectivement exercer leur droit de vote aux différentes élections politiques du pays. Toutes les personnes ne sont pas suffisamment entourées pour pouvoir compter sur leur entourage pour bénéficier de l'assistance au vote permise par l'article L. 64 du Code électoral. Certaines sont limitées par leur protection juridique. La PCH permettrait alors aux personnes ne pouvant y recourir de bénéficier d'une aide extérieure.

526. Plan. – La compensation du handicap est un droit organisé par le législateur, et la PCH est un outil de compensation du handicap. L'ouverture de la PCH à l'aide humaine au vote s'inscrirait totalement dans les objectifs de la compensation telle que définie par le législateur (**section 1**). Il s'agira ensuite de trouver des pistes de personnes mobilisables pour assurer cette aide au vote (**section 2**).

Section 1 : La PCH, vecteur d'assistance au vote

527. Plan. – Le législateur a organisé un droit à la compensation du handicap, matérialisé par une prestation de compensation du handicap (**paragraphe 1**). Adapter cet outil pour permettre l'exercice de l'aide au vote de l'article L. 64 du Code électoral par des accompagnants professionnels permettrait de proposer une alternative à toutes les personnes sans solution d'aide au vote (**paragraphe 2**).

[1475] CASF, art. L. 245-1.

Paragraphe 1 : La compensation du handicap

528. La compensation du handicap. – L'accompagnement au vote doit pouvoir relever du droit à compensation du handicap[1476]. La loi énonce clairement les impératifs d'accessibilité des opérations de scrutin et des bureaux de vote[1477], et celui de compensation du handicap. La compensation, en droit social du handicap, est le droit pour toute personne handicapée d'obtenir réparation de la part de la société, en l'absence de faute ou d'auteur[1478]. La compensation est également mobilisée en responsabilité civile, afin de replacer la victime dans la situation dans laquelle elle était avant le préjudice invoqué[1479]. L'article L. 114-1-1 du Code de l'action sociale et des familles dispose que « *La personne handicapée a droit à la compensation des conséquences de son handicap quels que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie.*

Cette compensation consiste à répondre à ses besoins, qu'il s'agisse de l'accueil de la petite enfance, de la scolarité, de l'enseignement, de l'éducation, de l'insertion professionnelle, des aménagements du domicile ou du cadre de travail nécessaires au plein exercice de sa citoyenneté et de sa capacité d'autonomie […].

Les besoins de compensation sont inscrits dans un plan élaboré en considération des besoins et des aspirations de la personne handicapée tels qu'ils sont exprimés dans son projet de vie, formulé par la personne elle-même ou, à défaut, avec ou pour elle par son représentant légal lorsqu'elle ne peut exprimer son avis ».

529. La PCH. – La réponse apportée à ce droit à la compensation est essentiellement financière[1480], et n'est ainsi pas toujours satisfaisante[1481]. Le législateur a créé la Prestation de

---

[1476] S. ZYGART, « L'émergence du principe de compensation des conséquences du handicap », in S. CHASSAGNARD-PINET et A. GONZALEZ (dir.), *Compensation du handicap et inclusion sociale. Les apports d'une conception sociale du handicap*, Mare & Martin, 2017, pp. 49-57.

[1477] Cf. *supra* 326 à 336.

[1478] A.-S. PARISOT, « Droit à compensation et droit au recours », in O. GUEZOU et S. MANSON (dir.), *Droit public et handicap*, Dalloz, 2010, pp. 295-310, p. 296.

[1479] G. MOR et L. CLERC-RENAUD, *Réparation du préjudice corporel 2021-2022*, 3e éd., 3e éd., Dalloz, 2020, pp. 454-455.

[1480] Pour plus d'information sur le mode de financement du secteur médico-social : P. MOUILLER, *Repenser le financement du handicap pour accompagner la société inclusive*, Rapport du Sénat, octobre 2018.
Le droit à la compensation du handicap ne se résume cependant pas à un droit à une allocation : M. PICHARD, « Le droit à la compensation du handicap comme droit à », in S. CHASSAGNARD-PINET et A. GONZALEZ (dir.), *Compensation du handicap et inclusion sociale. Les apports d'une conception sociale du handicap*, Mare & Martin, 2017, p. 111 à 126.

[1481] A. TRIOMPHE, « La compensation du handicap dans la loi du 11 février 2005 : du mythe à la réalité », *RDSS*, 2005, p. 371.

compensation du handicap (PCH) via l'article L. 245-1 du CASF, qui dispose que la PCH « *a le caractère d'une prestation en nature qui peut être versée, selon le choix du bénéficiaire, en nature ou en espèces* » [1482]. L'article L. 146-5 du même code précise également l'existence, pour chaque MDPH, d'un fonds départemental de compensation du handicap. Ce fonds permet aux MDPH « *d'accorder des aides financières destinées à permettre aux personnes handicapées de faire face aux frais de compensation restant à leur charge, après déduction de la prestation de compensation mentionnée à l'article L. 245-1* [c.à.d. de la PCH] ».

530. Évolution de la compensation. – La loi du 6 mars 2020 visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap a créé un « comité stratégique relatif à la compensation du handicap des enfants et aux transports des personnes en situation de handicap »[1483]. Ce comité est chargé, comme son nom l'indique, de proposer des évolutions du droit sur le point de la compensation du handicap chez les enfants, et des évolutions du transport des personnes en situation de handicap. La porte reste donc ouverte à l'amélioration de la compensation du handicap, et donc de la PCH.

Paragraphe 2 : Une PCH repensée

531. Plan. – La PCH est un outil au potentiel certain pour permettre l'accès au vote des personnes déficientes intellectuelles. La lettre de l'article L. 114-1-1 du CASF fournit déjà les outils nécessaires à une compensation de la déficience intellectuelle via un accompagnement (**A**). C'est la traduction réglementaire de ce texte qui en a restreint la portée. L'organisation actuelle de la PCH ne permet pas à une personne de demander une assistance pour se déplacer en bureau de vote et exercer son droit de vote. Un ajustement des règles d'ouverture de la PCH permettrait l'articulation de la compensation du handicap de l'article L.

[1482] CASF, art. L. 245-1 I : « *Toute personne handicapée résidant de façon stable et régulière en France métropolitaine, dans les collectivités mentionnées à l'article L. 751-1 du Code de la sécurité sociale ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, dont l'âge est inférieur à une limite fixée par décret et dont le handicap répond à des critères définis par décret prenant notamment en compte la nature et l'importance des besoins de compensation au regard de son projet de vie, a droit à une prestation de compensation qui a le caractère d'une prestation en nature qui peut être versée, selon le choix du bénéficiaire, en nature ou en espèces.* ».

[1483] Article 6 de la loi n° 2020-220 du 6 mars 2020 visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap. Application par le décret n° 2021-833 du 29 juin 2021 portant composition et fonctionnement du comité stratégique relatif à la compensation du handicap des enfants et aux transports des personnes en situation de handicap.

114-1-1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) et de l'assistance au vote de l'article L. 64 du Code électoral (**B**).

A. Les avantages de la PCH

532. Le but de l'aide sociale. – Le problème qui persiste au regard de l'exercice du droit de vote des personnes déficientes intellectuelles est qu'elles ne peuvent pas toutes recourir aux solutions d'accessibilité et à l'aide humaine organisée par l'article L. 64 du Code électoral. Or, l'action sociale et médico-sociale doit « *garantir un accès équitable (aux droits) sur l'ensemble du territoire* »[1484]. Ainsi, « *l'accès aux droits, à savoir aux droits fondamentaux constitutifs d'un socle reconnu comme minimal pour constituer l'appartenance sociale […] constitue la finalité des politiques d'action sociale* »[1485].

533. L'aide sociale, qui est un « *ensemble de prestations en nature ou monétaires constituant une obligation mise à la charge des collectivités publiques par la loi et qui sont destinées à faire face à un état de besoin pour des bénéficiaires dans l'impossibilité d'y pourvoir* »[1486], semble à même de venir corriger ces différences de situations[1487]. L'article L. 111-1 du CASF dispose que « *toute personne résidant en France bénéficie, si elle remplit les conditions légales d'attribution, des formes de l'aide sociale telles qu'elles sont définies par le présent code* ».

534. La PCH : la prestation sociale la plus adaptée. – De toutes les prestations sociales, c'est la PCH qui semble la plus à même de répondre à un besoin d'accompagnement. Là où l'AAH (allocation adulte handicapée) est un minimum social[1488], la PCH est une aide sociale véritablement destinée à compenser le handicap, qui n'est pas soumise à une condition de ressource[1489]. La PCH est affectée à la prise en charge de dépenses déterminées. Les déficiences étant diverses, les personnes ont des besoins drastiquement différents, et les montants de la PCH

[1484] CASF, art. L. 116-2.
M. BORGETTO et R. LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, *op. cit.*, n° 392 s. et 535.
[1485] R. LAFORE, « L'accès aux droits, de quoi parle-t-on ? », *Regards*, février 2014, n° 46, pp. 21-32, p. 27 ; H. ZEGGAR, « L'accès aux droits des populations en difficulté. Une enquête de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale », *Dr. soc.*, 2001, p. 535.
[1486] M. BORGETTO et R. LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, *op. cit.*, p. 96.
[1487] P. MARTIN, « Personnes âgées dépendantes, personnes handicapées : les nouvelles frontières de l'action sociale », *RDSS*, 2015, p. 768 ; M. BORGETTO, « La protection des personnes âgées et handicapées : entre droit social et droit civil », *RDSS*, 2015, p. 757.
[1488] Y. DAGORNE-LABBE, « Observations sous Civ. 1ère, 24 janvier 2019, n° 18-10.804 », *RDSS*, 2019, p. 357.
[1489] M. BORGETTO et R. LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, *op. cit.*, p. 500 s.

peuvent varier énormément selon ces besoins. Par ailleurs, la PCH ne porterait aucunement préjudice à l'accompagnement de l'article L. 64 du Code électoral, car un accompagnement auquel une personne aurait droit via la PCH devrait respecter l'article L. 64 du Code électoral. Il s'agit simplement de fournir, dans les mêmes conditions, la possibilité à des personnes sans ressources et isolées d'être assistées dans l'exercice de leur droit de vote.

535. L'avantage de la plateforme MDPH. – Le mode d'attribution de la prestation de compensation du handicap (PCH) est intéressant car il a l'avantage de permettre une aide à ces personnes sans solutions. L'accès à la PCH se fait via la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH)[1490] de chaque territoire. La MDPH est en quelque sorte le guichet unique d'accès à tous les moyens financiers et matériels qui peuvent être proposés aux personnes en situation de handicap[1491]. La personne concernée, ou la personne qui la représente (représentant légal ou personne chargée de la mesure de protection), doit faire la demande des aides ou des prestations dont elle a besoin. Après cette demande à la MDPH, une équipe pluridisciplinaire étudie le dossier, puis fait des propositions d'aide[1492]. C'est ensuite la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH)[1493] qui va, sur la base de ces propositions, prendre la décision d'attribuer ou non les droits. C'est cette décision qui permettra une ouverture de droits et d'accéder à des allocations, des prestations, des aides.

536. La PCH : une utilisation subsidiaire. – Une PCH attribuée pour un accompagnement en bureau de vote ne serait donc pas automatique, et ne se ferait pas au préjudice d'un accompagnement familial ou professionnel indépendant. Elle ferait suite à une demande d'une personne suite à l'évaluation d'un besoin. Cela éviterait donc la dérive d'avoir des citoyens estampillés « handicapés » ou « déficients » automatiquement, par exemple avec une mesure de protection, et dont l'arrivée en bureau de vote déclencherait une procédure spéciale, ce qui pourrait être constitutif d'une discrimination[1494]. L'autonomie citoyenne de la personne demandeuse serait ainsi mieux assurée. La PCH nécessite cependant quelques ajustements pour être employée de la sorte.

[1490] P. JACOB, *Il n'y a pas de citoyens inutiles*, *op. cit.*, p. 215 s.
[1491] M. BORGETTO et R. LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, *op. cit.*, p. 471 s.
[1492] B. IDZIAK, « Le plan personnalisé de compensation. L'évaluation du besoin de compensation », in S. CHASSAGNARD-PINET et A. GONZALEZ (dir.), *Compensation du handicap et inclusion sociale. Les apports d'une conception sociale du handicap*, Mare & Martin, 2017, pp. 155-166.
[1493] CASF, art. L. 146-9.
M. BORGETTO et R. LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, *op. cit.*, n° 392 s.
[1494] Cf. *supra* 185 à 188 sur le principe d'égalité et de non-discrimination.

B. Les pistes d'amélioration de la PCH

537. Augmentation récente de la portée de la PCH. – L'annexe 2.5 du Code de l'action sociale et des familles, qui référence les situations ouvrant droit à la PCH, est très restrictive. Les aides auxquelles donne droit la PCH sont assez limitées. Elle ne peut ainsi répondre qu'à un besoin d'aides techniques, à un besoin d'aménagements du logement ou du véhicule, ou des surcoûts liés aux transports, à des charges spécifiques ou exceptionnelles liées au handicap, et à un besoin d'aide animalière[1495]. Elle est plafonnée, que ce soit pour l'aide humaine comme pour l'aide financière. Le décret du 19 avril 2022[1496] a cependant élargi le public éligible à la PCH pour que les personnes porteuses d'un handicap psychique, mental, cognitif ou un trouble du neuro-développement, jusque-là exclues du dispositif, puissent en bénéficier[1497].

538. Ajout de la notion d'assistance comme « modalité d'aide humaine ». – Une mission PCH a été constituée, et a remis un rapport en 2021 à la Ministre en charge des personnes handicapées. Plusieurs éléments de ce rapport ont été repris par le décret précité. Le rapport propose en outre d'intégrer la notion d'assistance comme modalité nouvelle d'aide humaine[1498]. La PCH pouvait auparavant seulement financer, au titre des aides humaines, l'intervention d'une tierce personne pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie quotidienne (toilette, habillage, préparation des repas, vaisselle, alimentation, déplacements...), pour la surveillance régulière, pour la parentalité, ainsi que pour l'exercice d'une activité professionnelle ou d'une fonction élective[1499]. Le décret du 19 avril 2022 a fait le choix de ne pas intégrer le terme « *assistance* », mais de lui substituer l'expression « *soutien à l'autonomie* ». Il est ainsi venu ajouter une section 3 consacrée au soutien à l'autonomie au décret 2.5 précité, étant entendu que

[1495] *Ibid.*, nº 412.
[1496] Décret n° 2022-570 du 19 avril 2022 relatif à la prestation de compensation mentionnée à l'article D. 245-9 du code de l'action sociale et des familles. SERVICE-PUBLIC.FR, « La prestation de compensation du handicap bientôt élargie aux personnes ayant un handicap mental », 14 octobre 2021, disponible sur https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A15248 (Consulté le 2 novembre 2021). Ces mesures entreront en vigueur au 1er janvier 2023.
[1497] D. LEGUAY, *Mission PCH. Rapport remis à Mme la ministre en charge des personnes handicapées*, 28 juillet 2021. Autres travaux sur le sujet : UNAFAM, AUTISME FRANCE, HYPERSUPERS TDAH FRANCE, UNAPEI, *Pour la fin d'une discrimination dans l'accès à la prestation de compensation du handicap. Rapport de synthèse pour un décret d'adaptation du référentiel d'accès à la PCH pour les personnes en situation de handicap du fait d'altérations des fonctions mentales, cognitives, psychiques*, mai 2021.
[1498] D. LEGUAY, *Mission PCH. Rapport remis à Mme la ministre en charge des personnes handicapées*, *op. cit.*, p. 11.
[1499] M. BORGETTO et R. LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, *op. cit.*, nº 412.

« *la notion de soutien à l'autonomie s'entend comme l'accompagnement d'une personne dans l'exercice de l'autonomie dans le respect de ses aspirations personnelles* ».

539. Les personnes peuvent donc bénéficier de la PCH pour une aide humaine dans le cadre d'une fonction élective[1500], mais le soutien à l'autonomie ne concerne pourtant pas directement la vie citoyenne. La place de la citoyenneté est véritablement à repenser dans la vie de la personne en situation de handicap. Elle devrait alors se traduire dans les aides qui sont accordées aux personnes souhaitant vivre pleinement leur vie, et notamment leur citoyenneté. Il serait opportun d'ajouter l'exercice de la citoyenneté dans les situations ouvrant droit à la PCH dans l'annexe 2.5 du Code de l'action sociale et des familles[1501].

540. L'existence d'une limite d'âge pour demander la PCH. – Les électeurs ont cette qualité depuis leur majorité jusqu'à la fin de leur vie. Or, la PCH ne peut être allouée que jusqu'à 60 ans. Plus précisément, la demande peut être faite après cet âge limite, mais il faut alors avoir fait reconnaître son handicap avant 60 ans pour la percevoir[1502], ou être en situation de handicap et continuer à travailler après 60 ans[1503]. Lorsque le handicap apparaît après 60 ans, c'est l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA)[1504] qui prend le relais. Or, l'APA ne peut servir qu'à couvrir les dépenses nécessaires pour permettre de rester à son domicile ou à prendre une charge une partie du tarif dépendance de l'établissement médico-social dans lequel réside le cas échéant le demandeur. Cette aide n'est pas cumulable avec beaucoup d'autres prestations[1505]. Il

---

[1500] *Ibid.*

[1501] Cf. *infra* 568 à 570 sur les propositions d'évolution de la PCH.

[1502] Changement par la loi n° 2020-220 du 6 mars 2020 visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap. Auparavant, il fallait faire la demande de PCH avant l'âge de 75 ans.

[1503] CASF, art. L. 245-1 : « II. — Peuvent également prétendre au bénéfice de cette prestation :
1° Les personnes d'un âge supérieur à la limite mentionnée au I mais dont le handicap répondait, avant cet âge limite, aux critères mentionnés audit I ;
2° Les personnes d'un âge supérieur à la limite mentionnée au I mais qui exercent une activité professionnelle au-delà de cet âge et dont le handicap répond aux critères mentionnés audit I. »

[1504] CASF, art. L. 232-1 : *« Toute personne âgée résidant en France qui se trouve dans l'incapacité d'assumer les conséquences du manque ou de la perte d'autonomie liés à son état physique ou mental a droit à une allocation personnalisée d'autonomie permettant une prise en charge adaptée à ses besoins.*
Cette allocation, définie dans des conditions identiques sur l'ensemble du territoire national, est destinée aux personnes qui, nonobstant les soins qu'elles sont susceptibles de recevoir, ont besoin d'une aide pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie ou dont l'état nécessite une surveillance régulière. »

[1505] L'APA n'est pas cumulable avec l'allocation simple d'aide sociale pour les personnes âgées, l'aides des caisses de retraite, l'aide financière pour rémunérer une aide à domicile, la prestation de compensation du handicap (PCH), la majoration pour aide constante d'une tierce personne, et la prestation complémentaire pour recours à tierce personne (PCRTP).

faut de plus satisfaire à une perte d'autonomie élevée[1506]. Bien que l'APA soit présentée comme prenant le relais de la PCH, ni les prestations, ni les conditions d'attribution ne sont similaires.

541. Proposition de relever la limite d'âge. – Les conditions d'accès étaient auparavant encore plus restrictives : les personnes dont le handicap répondait avant l'âge de soixante ans aux critères de l'article L. 245-1 pouvaient solliciter la prestation jusqu'à 75 ans. Une proposition de loi n° 559 relative à l'amélioration de la prestation de compensation du handicap, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 17 janvier 2018, souhaitait supprimer la barrière d'âge de 75 ans dans l'accès à la PCH au motif que « *cette borne pénalise aujourd'hui les personnes qui n'ont pas jugé utile de demander la PCH avant 75 ans mais qui se trouvent, passé cet âge, en difficulté en raison d'un changement survenu dans leur environnement* ». Ce texte n'est pour l'instant pas allé plus loin qu'une première lecture devant l'Assemblée nationale, puis devant le Sénat, et renvoyé devant la commission des affaires sociales.

542. Le décret n° 2020-1826 du 31 décembre 2020 relatif à l'amélioration de la prestation de compensation du handicap est tout de même venu modifier l'article D. 245-3 du CASF en supprimant la limite de 75 ans au-dessus de laquelle une personne ne pouvait solliciter la PCH. Mais une barrière d'âge perdure : celle de 60 ans. Il faut faire reconnaître son handicap avant 60 ans pour pouvoir solliciter la PCH après 60 ans. Techniquement, il faut que le handicap réponde « *avant l'âge de soixante ans aux critères de l'article L. 245-1* ». Une proposition de loi n° 2550 du 30 décembre 2019 prévoyait de repousser cette barrière d'âge pour solliciter la prestation de compensation du handicap de 60 à 65 ans pour, selon les motifs « *tenir compte notamment de l'allongement de l'espérance de vie* »[1507]. Cette proposition a été renvoyée à la Commission des affaires sociales et n'a pour l'instant pas été adoptée.

543. Proposition de supprimer la limite d'âge. – Cette limite d'âge pose problème pour de nombreuses raisons, et notamment dans le domaine de la citoyenneté. Une personne est citoyenne[1508], peu importe son âge et peu importe l'âge de la survenance du handicap. Il est même admis que l'âge peut être facteur de troubles mentaux, ces derniers pouvant alors

[1506] La perte d'autonomie se mesure à l'aide de la grille Aggir qui classe les pertes d'autonomie de Gir1 (perte d'autonomie la plus importante) à Gir6 (perte d'autonomie la plus faible). Seules les personnes relevant des Gir 1, 2, 3 et 4 peuvent percevoir l'APA.
[1507] Pour consulter le dossier législatif, se référer à : https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000041575203/ (Consulté le 10/05/2022).
[1508] Cf. *supra* 121 à 127 sur la citoyenneté.

apparaître à un âge tardif[1509]. L'APA ne peut manifestement pas répondre à une demande de compensation du handicap sur la question de la citoyenneté. La solution la plus évidente serait de supprimer cette limite de l'âge, voire de fondre l'AAH et l'APA si cela est possible.

544. Des adaptations permettant l'utilisation de la PCH pour une aide humaine à la citoyenneté. – Ces adaptations permettraient aux personnes sans solutions de recourir à l'assistance de l'article L. 64 du Code électoral via la prestation de compensation du handicap. Cette solution, sans remplacer celles qui existent déjà, viendrait au contraire se superposer avec toutes les aides humaines déjà disponibles et mobilisables pour l'exercice du droit de vote. La PCH financerait l'aide humaine au droit de vote pour les électeurs sans solutions, mais qui pourrait être sollicité pour procurer cette aide ?

Section 2 : Articulation avec les autres types d'assistance

545. Un accompagnement au gré des professionnels et de la famille. – Actuellement, la charge de l'accompagnement, en amont comme au moment du vote, est supportée par les familles, les personnes travaillant au domicile de la personne (éducateur spécialisé, moniteur-éducateur, aide médico-psychologique), les personnes travaillant dans un service d'accompagnement dont bénéficie la personne concernée (SAVS, SAAD, SAMSAH), ou plus généralement tout professionnel du secteur social et médico-social intervenant auprès du majeur votant. L'existence d'une tutelle limite cependant les interventions[1510]. Les personnes protégées ne peuvent en effet être accompagnées par le mandataire judiciaire à sa protection, les professionnels travaillant dans les établissements où elles vivent, ou dans les services spécialisés dont elles bénéficient le cas échéant, ainsi que les bénévoles ou volontaires qui évoluent dans ces structures[1511]. Un doute est permis quant à la possibilité de se faire accompagner par son tuteur familial, même si l'esprit de la loi devrait interdire cette pratique[1512]. Cela limite ainsi grandement les potentiels accompagnateurs. D'autre part, le fait que les opérations de scrutin aient lieu le dimanche limite encore le nombre d'acteurs pouvant

[1509] C. LACOUR, *Vieillesse et vulnérabilité (Thèse)*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2007, p. 69 s.
Pour la prise en compte du vieillissement des personnes en situation de handicap, v. J.-F. BAUDURET, *Institutions sociales et médico-sociales. De l'esprit des lois à la transformation des pratiques*, *op. cit.*, p. 116 s. et 135 s.
[1510] Cf. *supra* 457 à 467.
[1511] C. élect., art. L. 72-1, cité par C. élect., art. L. 64.
[1512] Cf. *supra* 519 et 520.

intervenir, les effectifs étant souvent réduits le week-end dans les établissements sociaux ou médico-sociaux.

546. Priorité aux solutions de proximité. – Il est évident que l'assistance au vote via la PCH n'est pas l'unique solution à proposer aux électeurs porteurs d'une déficience intellectuelle désirant voter. Il s'agit d'une alternative, entourée d'autres options, et dont l'action est limitée au moment du vote. Or, le besoin d'aide humaine existe également en amont du scrutin. Mais la pluralité d'intervenants auprès des personnes en situation de handicap[1513] complique les choses. La coordination de ces possibilités d'aide est essentielle pour permettre leur efficacité. Concernant l'accompagnement aux opérations de scrutin, sa coordination pourrait être assurée par la MDPH[1514]. Il lui faudrait analyser la situation d'une personne présentant une déficience intellectuelle au regard de son droit de vote, afin de déterminer si elle a un besoin d'accompagnement pour l'exercer. Il sera indispensable d'affiner l'analyse afin de déterminer si elle a un besoin d'accompagnement fonctionnel ou à la prise de décision. Si elle en a les moyens, la famille devrait être prioritaire pour cet accompagnement. En cas de besoin d'une aide extérieure, la demande d'accompagnement sera dévolue par la MDPH à l'un ou l'autre des services qui seront amenés à accompagner la personne dans son parcours. Un dialogue entre les communes, qui supportent la charge de l'organisation du scrutin, et les acteurs du secteur médico-social serait à engager, territoire par territoire, pour trouver la solution la plus satisfaisante selon les cas.

547. Plan. – Un encadrement serait souhaitable, tant compte tenu du contenu proposé par les différents types d'accompagnement, surtout en amont, que du point de vue des critères à respecter par la personne chargée de la mission afin d'éviter d'influencer le majeur dans ses prises de décisions. Il s'agit ainsi de définir qui serait à même de proposer l'assistance au vote via la PCH réformée proposée *supra*[1515]. Former des professionnels capables d'accompagner un majeur sur les différentes étapes de la préparation et du vote est donc primordial. Les actions éparses déjà entreprises par diverses associations spécialisées par des professionnels zélés, ou encore l'accompagnement des familles, sont primordiales, mais insuffisantes. Les précautions

[1513] P. JACOB, *Il n'y a pas de citoyens inutiles*, *op. cit.*, pp. 102-105.
[1514] CASF, art. L. 146-8 al. 1er : « *Une équipe pluridisciplinaire évalue les besoins de compensation de la personne handicapée et son incapacité permanente sur la base de son projet de vie et de références définies par voie réglementaire et propose un plan personnalisé de compensation du handicap* ». Le besoin de compensation pour l'exercice du droit de vote de la personne concernée pourrait être évalué en même temps que ses autres besoins.
[1515] Cf. *supra* 537 à 544.

à prendre seront différentes selon l'aide apportée, qu'elle soit « périphérique » (**Paragraphe 1**), ou technique et/ou décisionnelle (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Accompagnement « périphérique »

548. Plan. – L'accompagnement périphérique recouvre toute l'aide dont auront besoin les électeurs présentant une déficience intellectuelle, en dehors du vote lui-même. Cette aide peut être apportée par les associations et acteurs du monde médico-social (**A**). La personne chargée de la protection est également tenue d'apporter une certaine information sur le sujet des élections (**B**).

A. Associations et acteurs du médico-social

549. Plan. – Le contenu de l'accompagnement périphérique au vote (**1**) détermine les acteurs amenés à intervenir à ce titre (**2**).

1. Contenu de l'accompagnement

550. Contenu. – L'accompagnement qualifié de périphérique est en fait l'accompagnement en amont des élections, voire hors période électorale : l'aide à la compréhension des élections, l'aide à l'inscription sur les listes, etc. Il ne rentre pas dans le champ de l'article L. 64 du Code électoral. Cet accompagnement périphérique aurait pu être abordé avec l'accessibilité des opérations de scrutin[1516], car ils en participent. L'aide humaine étant cependant un élément déterminant dans ces dispositifs, il semble utile de les traiter ici.

551. Les acteurs. – Plusieurs acteurs ont vocation à intervenir à ce titre. La charge pourrait être répartie suivant un dialogue à un échelon local entre les communes et les différents acteurs du monde de la déficience intellectuelle. L'action sociale et médico-sociale concourt, dans le domaine du handicap, à « *l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets* »[1517], via une évaluation continue des besoins des personnes en situation de handicap. Il est donc tout à fait

[1516] Cf. *supra* 326 à 336.
[1517] CASF, art. L. 116-1.

logique que les professionnels du secteur social et médico-social gravitant autour de la personne déficiente intellectuelle lui proposent un type d'accompagnement périphérique à la citoyenneté.

552. Information théorique et pratique du vote. – Les électeurs en difficulté auront besoin d'informations sur la vie civique en général, sur le rôle du vote et des élections[1518], mais également des temps d'apprentissage pratique du vote[1519]. Pour surmonter leur peur, ou pour savoir comment s'y prendre le moment venu, certains auront besoin de s'entraîner à voter. Les simulations d'élections[1520] sont une réponse très adaptée aux particularités des électeurs porteurs d'une déficience intellectuelle. Des guides existent déjà pour aider à leur organisation[1521] et accompagner ces tests. L'enjeu est d'apprendre matériellement à voter, mais également d'apprendre à faire un choix, dans des conditions rassurantes et avec peu d'enjeux[1522].

553. Compréhension de la propagande électorale. – Également, une aide récurrente à la compréhension des discours et des programmes politiques trop difficiles serait la bienvenue[1523]. Une meilleure accessibilité des discours et des programmes serait bien sûr idéale[1524], mais en l'absence de ces adaptations, l'accompagnement à la compréhension est essentiel, afin de donner une base au vote de ces personnes vulnérables.

Aux questions : « *aimeriez-vous de l'aide pour* voter *? De qui ? À quel moment ?* », voici certaines des réponses obtenues :

[1518] A l'image des explications développées dans NOUS AUSSI, « Le vote pour tous. Guides des élections », *op. cit.*, p. 15 s., 23 s.
[1519] Explications dans *Ibid.*, p. 35 s.
[1520] Ce genre de simulation a déjà été testé. V. par exemple à Caudry, dans les Hauts-de-France : https://www.lavoixdunord.fr/698399/article/2020-01-21/au-foyer-paul-levayer-de-caudry-le-droit-de-vote-cela-s-apprend (Consulté le 10 avril 2020) ; à Lille, dans les Hauts-de-France : http://www.creaihdf.fr/content/«-des-ateliers-d'entraînement-au-vote-» (Consulté le 10 avril 2020) ; ou encore à Bruxelles, en Belgique : https://wal.autonomia.org/article/une-seance-d-entrainement-au-vote-ce-6-mai-a-bruxelles (Consulté le 10 avril 2020).
Pour en organiser, v. par exemple *Ibid.*, p. 79 s. : « Organiser un atelier d'entraînement au vote ».
[1521] HANDEO, « Vote et handicap : Une accessibilité pour tous ! Kit de sensibilisation "Ateliers citoyens participatifs" », p. 18 s.
[1522] Carnet de thèse, 29 mars 2022 et 31 mars 2022 : Cette technique a été utilisée dans certains établissements de l'association partenaire, et les personnes accueillies disaient avoir été rassurées par cet exercice.
[1523] V. Par exemple NOUS AUSSI, « Le vote pour tous. Guides des élections », *op. cit.*, p. 74 s. : « Organiser un atelier pour rechercher des informations sur les projets des candidats », et p. 84 s. : « Organiser une journée de présentations des programmes des candidats à l'élection ».
Carnet de thèse, 29 mars 2022 et 31 mars 2022 : Cette technique a été utilisée dans certains établissements de l'association partenaire avant les élections présidentielles de 2022.
[1524] Cf. *supra* 332 à 336, et 351.

« *De l'aide en avance pour comprendre les programmes des candidats* »[1525].
Sylvain, entretien du 29 mars 2022

« *J'ai besoin d'aide pour m'informer* »[1526].
Marie, entretien du 29 mars 2022

« *Pour comprendre les candidats et les programmes* »[1527].
Sophie, entretien du 31 mars 2022

554. Là encore, le message ne pourra pas être trop théorique, sous peine d'être inintelligible. Il devra donc être renouvelé pour chaque nouvelle élection afin d'être au plus proche de la réalité. Ces différentes actions peuvent être proposées par différents acteurs, associatifs comme professionnels, du monde médico-social. Il faut cependant prendre garde à ne pas verser dans la manipulation de l'auditoire via ces séances d'explications. Il est en effet très facile de proposer des explications ne donnant que les avantages ou les inconvénients d'une idée ou d'un candidat. La personne chargée de ces différents accompagnements devra être soigneusement définie et choisie pour pallier ce risque. Un travail est aussi à engager concernant la trame et le contenu de ces séances.

Pour préparer les élections présidentielles de 2022, plusieurs établissements et services ont organisé des réunions régulières pour aider les personnes accueillies à comprendre les programmes. Les organisateurs s'étaient basés sur les programmes en FALC disponibles sur le site de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle. Ils avaient créé un document format A4 avec la photo du (de la) candidat(e), puis des carrés de couleurs différentes comportant chacun une proposition phare. Pendant les rencontres, l'organisatrice lisait chaque proposition, et les personnes présentes la barraient ou l'entouraient selon leurs affinités. Cela permettait d'établir ensuite un score par candidat qui pouvait aider l'électeur à choisir pour qui voter. Un défaut qui a été pointé du doigt est la difficulté du choix à opérer parmi les mesures pour n'en

[1525] Sylvain, entretien du 29 mars 2022, Pontivy. Audio disponible sur demande. Les prénoms ont été changés pour respecter l'anonymat des personnes rencontrées.
[1526] Marie, entretien du 29 mars 2022, Pontivy. Audio disponible sur demande. Les prénoms ont été changés pour respecter l'anonymat des personnes rencontrées.
[1527] Sophie, entretien du 31 mars 2022, Vannes. Audio disponible sur demande. Les prénoms ont été changés pour respecter l'anonymat des personnes rencontrées.

présenter qu'une partie, et la difficulté à traduire certaines propositions qui n'étaient pas assez précises dans le programme du candidat, et nécessitaient parfois une interprétation de la part de l'organisateur de la réunion.

Extrait de carnet de thèse – Avril 2022

555. Inscription sur les listes. – Un accompagnement très concret pour s'inscrire sur les listes électorales est nécessaire. Beaucoup de barrières administratives freinent encore les inscriptions des personnes avec un handicap, particulièrement dans le cas d'une déficience intellectuelle. Une présence tout au long du processus d'inscription sera d'une aide importante dans un grand nombre de cas.

Le foyer de vie et d'hébergement Kerudo à Auray (Adapei du Morbihan) a fait le choix de proposer à tous ses résidents, sans distinction, l'inscription sur les listes électorales. Cela a été l'initiative d'une stagiaire éducatrice spécialisée intéressée par le sujet.

Extrait de carnet de thèse – Février 2020

556. Trajet domicile/bureau de vote. – Les communes, via le Centre communal d'action sociale (CCAS)[1528] par exemple, seraient en capacité de proposer un accompagnement domicile/bureau de vote pour les personnes ne pouvant se déplacer (car n'ayant pas de permis de conduire, pas de voiture, ou encore pas d'accompagnant travaillant le dimanche, etc.). Si le CCAS n'est pas en mesure d'assurer cet accompagnement[1529], ce registre pourrait servir à mettre en lien les votants acceptant d'aider leurs concitoyens, en termes de transport, à l'occasion des élections. Le Conseil d'État a validé la pratique de l'organisation d'un système de transport pour les électeurs, dans la mesure où ces derniers ne subissent aucune pression susceptible d'influencer leur vote[1530].

[1528] CASF, art. L. 123-5 al 1er : « *Le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune*. »
[1529] CASF, art. L. 123-4 : la création d'un CCAS n'est que facultative en dessous de 1500 habitants.
[1530] CE, 20 décembre 2017, n° 409696.

2. L'accompagnant

557. La charge de l'accompagnement en amont. – Pour l'instant, beaucoup d'initiatives ont été prises par des associations spécialisées dans le handicap[1531]. L'avantage est que les associations connaissent le public concerné, et savent travailler avec lui. Cela permet une flexibilité et une grande adaptabilité. Cela entraîne cependant un écueil : ces initiatives dépendent pour l'instant du bon vouloir des structures et des compétences des professionnels. Dès lors, si un établissement ne souhaite pas se concentrer sur ce thème, rien n'est mis en place. Cela implique une inégalité de traitement des personnes selon l'établissement dont elles dépendent[1532]. On peut en effet constater des fortes disparités entre deux établissements accueillant un même public en termes d'inscriptions sur les listes électorales[1533]. Le sujet de la citoyenneté doit entrer dans les habitudes et les priorités des établissements et services dédiés aux personnes déficientes intellectuelles.

558. Intervention nécessaire du législateur ? – Le législateur devrait-il intervenir pour rendre obligatoire l'accompagnement à la citoyenneté par un acteur bien défini ? Les actions pouvant être entreprises étant très variées, il ne semble pas pertinent qu'un acteur précis soit désigné par la loi. Il serait en effet impensable qu'une seule entité supporte leur charge. Ainsi, outre les associations spécialisées, d'autres entités peuvent prendre part à cet accompagnement en amont : les candidats, les assesseurs, les collectivités territoriales, ou encore les citoyens concernés[1534].

559. L'intervention du législateur sera nécessaire sur un autre point : l'encadrement de cet accompagnement en amont. Il est en effet certain qu'un cadre doit être imposé, afin de ne pas risquer l'atteinte à la sincérité du scrutin[1535], et que le vote reste autonome. Les personnes

[1531] L'association Handéo propose un kit complet pour animer des « ateliers citoyens participatifs », comprenant notamment des modules « Bureau de vote », « sensibiliser aux aides humaines », « sensibiliser les enfants et/ou les adultes au vote », et « accessibilité des programmes » : v. HANDEO, « Vote et handicap : Une accessibilité pour tous ! Kit de sensibilisation "Ateliers citoyens participatifs" », *op. cit.*

[1532] Cf. *supra* 185 à 188 sur les critères de l'égalité.

[1533] Beaucoup d'établissements de l'association d'accueil (Adapei du Morbihan) ont mis en place des temps citoyenneté, et ont accompagné les démarches d'inscription sur les listes électorales des personnes accueillies. Ces temps étaient proposés par des professionnels formés et intéressés par le sujet.

[1534] HANDEO, « Vote et handicap : Une accessibilité pour tous ! Kit de sensibilisation "Ateliers citoyens participatifs" », *op. cit.*, p. 5.

[1535] Cf. partie I, titre II, chapitre 2 sur la sincérité du scrutin, *supra* 220 à 274.

habilitées à proposer cet accompagnement devront être strictement définies afin que cela ne puisse pas devenir des séances de recrutement.

B. Protection des majeurs et information obligatoire

560. L'obligation générale d'information de la personne protégée. – La personne chargée d'une mesure de protection a une obligation générale d'information de la personne protégée[1536]. Cette information préalable est primordiale pour permettre au majeur protégé de consentir, ou d'exprimer une volonté libre et éclairée[1537]. Peut-elle s'étendre au droit de vote ? C'est l'article 457-1 du Code civil qui dispose que *« La personne protégée reçoit de la personne chargée de sa protection, selon des modalités adaptées à son état et sans préjudice des informations que les tiers sont tenus de lui dispenser en vertu de la loi, toutes informations sur sa situation personnelle, les actes concernés, leur utilité, leur degré d'urgence, leurs effets et les conséquences d'un refus de sa part ».* C'est la personne ou l'organe chargé de la protection du majeur qui est débiteur de cette information spécifique[1538]. À noter qu'aucune sanction n'est prévue en cas de manquement à cette obligation. Il ne sera possible d'agir et d'engager la responsabilité du protecteur que sur le fondement de l'article 463 du Code civil qui prévoit l'organisation de la reddition de comptes des diligences effectuées par ce dernier.

561. Le droit de vote entre-t-il dans le champ de cette information obligatoire ? – Rien dans cet article 457-1 du Code civil n'exclut certains actes de l'obligation d'information. Le législateur a d'ailleurs fait le choix de faire apparaître l'obligation d'information de l'article 457-1 du Code civil en début de section du Code, faisant valoir son application à tout type d'acte. Le droit de vote et son exercice devraient donc être concernés. Une information relative au vote telle que définie ici ne peut se confondre avec l'assistance au vote de l'article L. 64 du Code électoral. Ainsi, même si le législateur a voulu écarter le mandataire judiciaire du processus d'assistance au vote, et de la possibilité de recevoir procuration la part du majeur

---

[1536] G. CHAPUIS et E. VALLAS-LENERZ, *Mandataire judiciaire à la protection des majeurs : droits et obligations*, *op. cit.*, p. 147 s ; P. MALAURIE et L. AYNES, *Droit des personnes. La protection des mineurs et des majeurs*, *op. cit.*, nº 453 ; 102E CONGRES DES NOTAIRES DE FRANCE, *Les personnes vulnérables*, *op. cit.*, p. 301.

[1537] Exemple dans le cas des décisions médicales : P. BELLANGER, « Informer pour éclairer/accompagner une décision médicale : le cas des patients en mesure de tutelle », in B. EYRAUD, J. MINOC, C. HANON (dir.), *Choisir et agir pour autrui ? Controverse autour de la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées*, John Libbey Eurotext, 2018, pp. 179-182.

[1538] D. NOGUERO, « Protection de la personne et autonomie des majeurs protégés : les actes simplement et strictement personnels », *op. cit.*, p. 169-172.

protégé[1539], cela n'empêche pas qu'il lui délivre les informations nécessaires à l'exercice de son droit de vote (lieu du bureau de vote, comment s'y rendre, quels sont les candidats, etc.).

562. L'information due par les tiers. – Si cette information due par la personne chargée de la protection n'exclut pas celles que « *les tiers sont tenus de lui dispenser en vertu de la loi* »[1540], il n'existe pas de tiers débiteurs d'une obligation d'information dans le cadre du droit de vote. La seule autre information qui est due à l'électeur sous mesure de protection est la propagande électorale, due à tous les électeurs.

Paragraphe 2 : Aide technique et décisionnelle

Aux questions : « *Aimeriez-vous de l'aide pour voter ? De qui ? À quel moment ?* », voici certaines des réponses obtenues :

« *Pour trouver les bons papiers* [les bulletins de vote] »[1541].
Claire, entretien du 31 mars 2022

« *Pour écrire, pour choisir qui voter. J'ai une idée de pour qui voter mais je voudrais de l'aide pour choisir le bon papier* »[1542].
Sarah, entretien du 31 mars 2022

« *Pour me montrer comment faire car je n'ai jamais fait* »[1543].
Cédric, entretien du 31 mars 2022

« *Pour trouver le bon papier du bon candidat* »[1544].
Adèle, entretien du 31 mars 2022

[1539] Cf. *supra* 441 à 467 sur l'accompagnement au vote de l'article L. 64 du Code électoral, et *supra* 389 à 395 sur la place de la personne chargée de la protection en cas d'établissement de la procuration. Selon les interprétations, le tuteur familial est ou n'est pas exclu de la possibilité d'assistance et de procuration au vote.
[1540] CSP, art. L. 1111-4 al. 1 et 3 : On pense tout d'abord au médecin, ou, plus largement, au praticien de santé.
[1541] Claire, entretien du 31 mars 2022, Lorient. Audio disponible sur demande. Les prénoms ont été changés pour respecter l'anonymat des personnes rencontrées.
[1542] Sarah, entretien du 31 mars 2022, Lorient. Audio disponible sur demande. Les prénoms ont été changés pour respecter l'anonymat des personnes rencontrées.
[1543] Cédric, entretien du 31 mars 2022, Lorient. Audio disponible sur demande. Les prénoms ont été changés pour respecter l'anonymat des personnes rencontrées.
[1544] Adèle, entretien du 31 mars 2022, Lorient. Audio non disponible, la personne a refusé sa diffusion. Les prénoms ont été changés pour respecter l'anonymat des personnes rencontrées.

« *Pas vraiment* [d'aide]. *J'ai peur d'être traitée comme une enfant* »[1545].
Chloé, entretien du 31 mars 2022

563. Les actes concernés. – L'aide technique et décisionnelle recouvre les actes couverts par l'article L. 64 du Code électoral, à savoir introduire son bulletin dans l'enveloppe et glisser celle-ci dans l'urne, faire fonctionner la machine à voter le cas échéant, et signer le registre de vote. Cela concerne donc l'assistance de l'article L. 64 du Code électoral, à laquelle les personnes en situation de handicap pourraient recourir via la PCH, selon la proposition évoquée *supra*[1546].

564. Le service professionnel d'aide au vote : une réponse envisageable ?[1547] – Si certaines actions d'accompagnement peuvent être effectuées par des professionnels des associations spécialisées à l'occasion de leur activité professionnelle, par la famille, ou par des assesseurs, certaines personnes se retrouvent sans solution. La personne protégée se voit en effet imposer une liste de personnes exclues de l'aide de l'article L. 64 du Code électoral. L'aide au vote via la PCH est une piste intéressante. Quelles sont alors les personnes à mobiliser pour cet accompagnement compensatoire ?

565. L'exclusion des professionnels listés à l'article L. 72-1 du Code électoral. – Pour éviter tout problème avec les électeurs protégés, il faudra faire en sorte que ces personnes ne fassent pas partie de la liste établie par l'article L. 72-1 du Code électoral[1548]. En l'état actuel des textes, l'assistance au vote ne peut être une nouvelle branche de l'activité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs (MJPM), lorsque ce dernier ou son service intervient auprès du majeur protégé. En effet, le mandataire judiciaire fait partie de la catégorie « *établissement ou [du] service soumis à autorisation ou à déclaration en application du code*

[1545] Chloé, entretien du 31 mars 2022, Lorient. Audio disponible sur demande. Les prénoms ont été changés pour respecter l'anonymat des personnes rencontrées.
[1546] Cf. *supra* 527 à 544.
[1547] C. DESJEUX, *Vote et handicaps*, *op. cit.*, p. 68 s.
[1548] Pour rappel, cela concerne :
« 1° *Le mandataire judiciaire à sa protection ;*
2° Les personnes physiques propriétaires, gestionnaires, administrateurs ou employés de l'établissement ou du service soumis à autorisation ou à déclaration en application du Code de l'action sociale et des familles, d'un établissement de santé mentionné à l'article L. 6111-1 du Code de la santé publique ou d'un service soumis à agrément ou à déclaration mentionné au 2° de l'article L. 7231-1 du Code du travail qui le prend en charge, ainsi que les bénévoles ou les volontaires qui agissent au sein de ces structures ou y exercent une responsabilité ;
3° Les salariés mentionnés à l'article L. 7221-1 du Code du travail accomplissant des services à la personne définis au 2° de l'article L. 7231-1 du même code. ».

de l'action sociale et des familles » figurant au sein de la liste de l'article L. 72-1 du Code électoral.

Établissements et services soumis à autorisation (CASF, articles L. 311-1 à L. 315-19)

CASF, art. L. 311-1, al. 5 : « *Sont qualifiés d'établissements et services sociaux et médico-sociaux privés d'intérêt collectif les établissements et services privés qui :*
– exercent leurs missions sociales et médico-sociales dans un cadre non lucratif et dont la gestion est désintéressée ou exercent leurs missions dans un cadre lucratif mais en ayant conclu une convention d'aide sociale prévue au présent code pour une capacité autorisée déterminée par décret ;
– inscrivent leur action dans le cadre d'un projet institutionnel validé par l'organe délibérant de la personne morale de droit privé gestionnaire, qui décrit les modalités selon lesquelles les établissements et services qu'elle administre organisent leur action en vue de répondre aux besoins sociaux et médico-sociaux émergents ou non satisfaits, d'une part, et de limiter le reste à charge des personnes accueillies ou accompagnées, dès lors qu'une participation financière est prévue par les textes en vigueur, d'autre part ;
– publient leurs comptes annuels certifiés ;
– établissent, le cas échéant, des coopérations avec d'autres établissements et services sociaux et médico-sociaux pour organiser une réponse coordonnée et de proximité aux besoins de la population dans les différents territoires, dans un objectif de continuité et de décloisonnement des interventions sociales et médico-sociales réalisées au bénéfice des personnes accueillies ou accompagnées. »

Établissements soumis à déclaration (CASF, articles L. 321-1 à L. 322-9)

CASF, art. L. 321-1, al. 1er : « *Si elle n'est pas soumise à un régime d'autorisation en application d'une autre disposition relative à l'accueil de mineurs, toute personne physique ou toute personne morale de droit privé qui désire héberger ou recevoir des mineurs de manière habituelle, collectivement, à titre gratuit ou onéreux, doit préalablement en faire la déclaration au président du conseil départemental. Celui-ci est tenu d'en donner récépissé et d'en informer le représentant de l'État dans le département.* »

CASF, art. L. 322-1, al. 1er « *Toute personne physique ou toute personne morale privée qui veut héberger, à titre gratuit ou onéreux, des adultes dans un établissement qui ne relève pas du régime d'autorisation prévu au titre Ier du présent livre, doit préalablement en faire la déclaration à l'autorité administrative. Celle-ci est tenue d'en donner récépissé*. »

566. Des questions organisationnelles. – Cependant, rien ne s'oppose à ce que cet accompagnement soit proposé par un professionnel du médico-social si celui-ci n'intervient pas auprès de l'électeur sous mesure de protection. Cela implique d'inclure l'accompagnement au vote dans les maquettes de formation des professionnels du secteur social et médico-social. Cette solution risque en revanche d'amplifier un écueil déjà existant : lorsque plusieurs services accompagnent une personne, ils ont parfois du mal à s'organiser et à se répartir les tâches[1549]. Les questions tarifaires et d'organisation entre les différents services peuvent rendre un

[1549] Sur la coordination des politiques d'accompagnement des personnes âgées et en situtuation de handicap, v. J.-F. BAUDURET, *Institutions sociales et médico-sociales. De l'esprit des lois à la transformation des pratiques*, *op. cit.*, p. 136 s.

accompagnement au vote par l'un ou l'autre ardu[1550]. La piste associative est également prometteuse. Dans tous ces cas, des précautions législatives doivent être prises pour éviter tout risque d'atteinte à la sincérité du scrutin[1551]. Une attention doit être portée à la formation de ces personnes, afin de garantir leur neutralité. Les personnes rencontrées ont également beaucoup fait part de l'importance de la relation de confiance avec la personne qui les accompagnera[1552].

[1550] Cette problématique est très bien analysée et détaillée par C. DESJEUX, *Vote et handicaps*, *op. cit.*, p. 70.
[1551] Cf. *supra* 220 à 274.
[1552] Cf. annexe 1.

Conclusion du chapitre 2

567. Les limites de l'aide au vote. – L'aide humaine, en tant qu'outil de compensation du handicap, permettra de faciliter le vote d'une part plus importante des personnes porteuses d'une déficience intellectuelle. Mais, encore une fois, elle ne pourra amener l'ensemble de ces personnes à voter. La limite est alors l'exercice du vote à la place de la personne concernée. L'aide humaine ne pourra pas aller jusque-là. Une part des personnes déficientes intellectuelles n'exerceront alors pas leur vote, mais l'étude a montré que cela n'affectait pas la sincérité du scrutin. L'important est ici d'avoir donné à toutes les personnes qui souhaitent exercer leur droit de vote les moyens de le faire en toute dignité[1553].

568. Modification proposée : l'article L. 245- 1 du Code de l'action sociale et des familles. – Cela nécessitera cependant une révision des critères d'attribution de la PCH, notamment concernant l'âge du bénéficiaire. Il est donc proposé de modifier l'article L. 245-1 du Code de l'action sociale et des familles comme suit :

« I. — Toute personne handicapée résidant de façon stable et régulière en France métropolitaine, dans les collectivités mentionnées à l'article L. 751-1 du Code de la Sécurité sociale ou à Saint-Pierre-et-Miquelon~~, dont l'âge est inférieur à une limite fixée par décret et~~ dont le handicap répond à des critères définis par décret prenant notamment en compte la nature et l'importance des besoins de compensation au regard de son projet de vie, a droit à une prestation de compensation qui a le caractère d'une prestation en nature qui peut être versée, selon le choix du bénéficiaire, en nature ou en espèces.

Lorsque la personne remplit les conditions d'âge permettant l'ouverture du droit à l'allocation prévue à l'article L. 541-1 du Code de la Sécurité sociale, l'accès à la prestation de compensation se fait dans les conditions prévues au III du présent article[1554].

Lorsque le bénéficiaire de la prestation de compensation dispose d'un droit ouvert de même nature au titre d'un régime de Sécurité sociale, les sommes versées à ce titre viennent en déduction du montant de la prestation de compensation dans des conditions fixées par décret.

Un décret en Conseil d'État précise la condition de résidence mentionnée au premier *alinea*.

[1553] Sur l'emploi du terme de dignité, et la signification qu'elle emporte dans cette étude, cf. *supra* 44 à 60.
[1554] Le législateur fait ici référence à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé.

~~II. — Peuvent également prétendre au bénéfice de cette prestation :~~

~~1° Les personnes d'un âge supérieur à la limite mentionnée au I mais dont le handicap répondait, avant cet âge limite, aux critères mentionnés audit I ;~~

~~2° Les personnes d'un âge supérieur à la limite mentionnée au I mais qui exercent une activité professionnelle au-delà de cet âge et dont le handicap répond aux critères mentionnés audit I.~~

~~III.~~ II. — Les bénéficiaires de l'allocation prévue à l'article L. 541-1 du Code de la Sécurité sociale peuvent la cumuler :

1° Soit avec la prestation de compensation prévue dans le présent article, dans des conditions fixées par décret, lorsque les conditions d'ouverture du droit au complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé sont réunies et lorsqu'ils sont exposés, du fait du handicap de leur enfant, à des charges relevant de l'article L. 245-3 du présent code. Dans ce cas, le cumul s'effectue à l'exclusion du complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ;

2° Soit avec le seul élément de la prestation mentionné au 3° de l'article L. 245-3, dans des conditions fixées par décret, lorsqu'ils sont exposés, du fait du handicap de leur enfant, à des charges relevant dudit 3°. Ces charges ne peuvent alors être prises en compte pour l'attribution du complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé.

569. Modification proposée : l'annexe 2.5 du Code de l'action sociale et des familles. – Il sera également nécessaire de modifier l'annexe 2.5 du Code de l'action sociale et des familles, afin d'intégrer l'aide à la citoyenneté dans les besoins d'aide humaine. La mission PCH[1555] a déjà fait un travail conséquent sur ce point, et a proposé d'ajouter l'assistance aux domaines dans lesquels le besoin d'aide humaine peut être reconnu. Ces changements n'ont pas tous été repris par le législateur, qui a proposé une modification de l'annexe 2.5[1556], dont la date d'entrée en vigueur est prévue au 1er janvier 2023. Une section « soutien à l'autonomie » sera ainsi ajoutée au sein des domaines déjà existants. Cette rédaction répond bien aux caractéristiques

[1555] D. LEGUAY, *Mission PCH. Rapport remis à Mme la ministre en charge des personnes handicapées*, *op. cit.*
[1556] Décret n° 2022-570 du 19 avril 2022 relatif à la prestation de compensation mentionnée à l'article D. 245-9 du code de l'action sociale et des familles.

d'aide dont auront besoin des personnes déficientes intellectuelles au titre de l'assistance au vote de l'article L. 64 du Code électoral. Il est cependant souhaitable d'ajouter de façon claire la notion d'exercice de la citoyenneté. La formulation en vigueur au 1er janvier 2023 est rédigée comme suit, avec certaines précisions supplémentaires apportées en rouge :

« La notion de soutien à l'autonomie s'entend comme l'accompagnement d'une personne dans l'exercice de l'autonomie dans le respect de ses aspirations personnelles.
Pour être pris en compte au titre de l'élément aide humaine, ce besoin de soutien à l'autonomie doit être durable ou survenir fréquemment et concerne les personnes présentant notamment une ou plusieurs altérations des fonctions mentales, cognitives ou psychiques.
Le besoin de soutien à l'autonomie s'apprécie au regard de l'hypersensibilité à l'anxiété, au stress et au contexte ainsi que des conséquences que des altérations des fonctions peuvent avoir dans différentes situations :

- pour planifier, organiser, entamer, exécuter, et gérer le temps des activités (habituelles ou inhabituelles) en s'adaptant au contexte dans les actes nécessaires pour vivre dans un logement, pour se déplacer en dehors de ce logement, y compris pour prendre les transports, ~~et~~ participer à la vie en société, et exercer sa citoyenneté ;
- pour interagir avec autrui, comprendre ses intentions et ses émotions ainsi que s'adapter aux codes sociaux et à la communication afin de pouvoir avoir des relations avec autrui, y compris en dehors de sa famille proche ou de ses aidants ;
- évaluer ses capacités, la qualité de ses réalisations et connaître ses limites, afin notamment d'être capable d'identifier ses besoins d'aide, de prendre des décisions adaptées et de prendre soin de sa santé ;
- pour traiter les informations sensorielles (notamment hypo ou hyper sensorialité, recherche ou évitement des sensations, hallucinations, difficulté à identifier une douleur, difficulté à évoluer dans certains environnements) afin notamment de mettre en œuvre les habiletés de la vie quotidienne, la communication, les compétences sociales.

Le temps d'aide humaine pour le soutien à l'autonomie peut atteindre trois heures par jour. Il est attribué sous forme de crédit temps et peut être capitalisé sur une durée de douze mois.
Ce temps consiste à accompagner la personne dans la réalisation de ses activités, sans les réaliser à sa place, notamment s'agissant des activités ménagères.
Il exclut les besoins d'aide humaine qui peuvent être pris en charge à un autre titre, notamment ceux liés à l'activité professionnelle, à des fonctions électives et à la participation à la vie sociale. […] »

570. Conséquences de ces modifications. – Ces modifications emporteront plusieurs conséquences. L'aide humaine de la PCH pourra être attribuée à tout âge, ce qui correspond à la réalité du handicap. On ne passe pas, par effet cliquet, d'une situation de handicap à une situation de grand âge, l'un n'excluant en outre pas l'autre. La suppression de la barrière d'âge diminuera cependant les avantages de recours à l'APA[1557], qui vient généralement prendre le relais de la PCH, ou qui est demandée lorsque les difficultés de la personne se déclarent après 60 ans. Cette modification de la limite d'âge de la PCH emporterait donc nécessairement un changement dans la conception de l'aide sociale aux personnes âgées et en situation de handicap[1558].

[1557] Allocation personnalisée d'autonomie.
[1558] Pour des explications sur la différence des politiques sociales conduites selon l'âge, v. J.-F. BAUDURET, *Institutions sociales et médico-sociales. De l'esprit des lois à la transformation des pratiques*, *op. cit.*, p. 127.

Conclusion du titre II

571. Acte strictement personne et assistance au vote. – L'assistance au vote fait partie des mesures d'accessibilité au vote, mais méritait d'être traitée à part du fait de ses spécificités. La qualité d'acte strictement personnel du droit de vote chez les personnes protégées, qui rend impossible toute assistance ou représentation, posait cependant la question de la compatibilité de l'assistance au vote avec la protection des majeurs. L'étude a permis de montrer que l'assistance au vote n'était pas exclue, même en cas de protection des majeurs.

572. Préciser l'assistance au vote. – L'article L. 64 du Code électoral organise déjà cette assistance. Il faut cependant la préciser pour qu'elle soit plus facilement applicable aux personnes concernées par une déficience intellectuelle[1559]. Le remplacement du terme « *infirmité certaine* », pour désigner les personnes éligibles à une assistance au vote sera déjà un premier pas[1560]. L'application des grandes lignes directrices de l'accompagnement permettra par ailleurs une assistance respectueuse des grands principes d'unité, de liberté du suffrage, et de sincérité du scrutin. Celles-ci sont : guider l'électeur, sans jamais décider à sa place, et maintenir, voire augmenter son autonomie.

573. L'aide au vote comme compensation du handicap. – Malgré cette possibilité d'assistance au vote, une partie des électeurs concernés par une « *infirmité certaine* » se retrouve sans solution du fait d'une mesure de protection qui empêche toute une liste de personnes d'intervenir au titre de l'assistance au vote. Considérer l'assistance au vote comme une compensation du handicap permettrait la prise en charge d'un accompagnement au vote au titre de la prestation de compensation du handicap. Cela implique cependant des changements dans les textes relatifs à la PCH[1561], afin de l'élargir. Cette possibilité de recours à l'assistance au vote par le biais de la PCH ne serait cependant qu'une mesure subsidiaire, entourée par les différentes assistances à proposer à l'électeur déficient intellectuel au cours de son parcours électoral.

[1559] Changements proposés détaillés *supra* 518 à 521.
[1560] Cf. *supra* 518 et 520.
[1561] Changements proposés détaillés *supra* 568 à 570.

Conclusion de la partie II

574. Dignité et effectivité du droit de vote. – La dignité[1562] de la personne déficiente intellectuelle commande que leur droit de vote soit reconnu, mais également effectif. Or, l'effectivité du droit de vote des personnes présentant une déficience intellectuelle ne pourra être une réalité que lorsque toutes les personnes qui souhaitent exercer leur droit de vote auront toutes les solutions à leur portée pour le faire, au même titre que les personnes valides.

575. L'accessibilité. – L'effectivité implique le respect par les organisateurs du scrutin des règles légales d'accessibilité durant l'intégralité de tout le processus de scrutin. Le non-respect des préconisations légales d'accessibilité est en effet responsable d'une partie de l'abstention des personnes porteuses d'une déficience intellectuelle. La vie en établissement spécialisé, par la tension qu'elle provoque entre sécurité et liberté de la personne accueillie, ne fait que renforcer les difficultés d'accès au vote de ses résidents. La mise en accessibilité est donc un préalable nécessaire pour permettre au plus grand nombre de voter.

576. L'aide au vote. – Les mesures physiques d'accessibilité n'étant pas suffisantes pour une partie de ces électeurs, c'est l'aide humaine qui leur permettra d'exercer leur droit de vote de façon digne. L'aide humaine est une clé pour permettre de faire un pont entre les personnes porteuses d'une déficience intellectuelle et un exercice effectif et digne[1563] de leur droit de vote.

577. L'article L. 64 du Code électoral a ouvert la voie avec l'assistance au vote. Elle doit pourtant être entourée de certaines limites et bonnes pratiques pour qu'elle puisse être exercée sans porter atteinte à la sincérité du scrutin. L'application des grandes lignes de l'accompagnement permettra de respecter ces enjeux.

578. Pour les personnes sans solution d'assistance, la modification de la prestation de compensation du handicap leur permettrait de recevoir l'assistance au vote dont elles ont besoin au titre de la compensation de leur handicap.

[1562] Pour des précisions sur l'emploi de la dignité de l'étude, cf. *supra* 44 à 60.
[1563] *Ibid*.

579. L'effectivité du droit de vote des personnes déficientes intellectuelles n'est pas encore une réalité. L'application des remèdes préconisés dans ce travail permettra de réduire les obstacles à cette effectivité. La dignité[1564] de la personne déficiente intellectuelle n'est donc, au regard du droit de vote, pas complètement satisfaite, mais pourrait le devenir.

[1564] *Ibid*.

CONCLUSION GÉNÉRALE

580. La dignité comme point de départ de la réflexion. – Cette étude a débuté avant la loi du 23 mars 2019[1565] qui a ouvert le droit de vote pour toutes les personnes protégées. Pourtant, le but n'était pas seulement de faire un plaidoyer pour la suppression de l'article L.5 du Code électoral[1566], mais déjà de se questionner sur l'effectivité du vote des personnes porteuses d'une déficience intellectuelle. La dignité n'a jamais été au cœur des développements, car elle n'avait pas lieu d'y être[1567], mais elle a toujours été le point de départ des insatisfactions relatives au droit de vote[1568]. La dignité de la personne exige certes qu'elle soit titulaire du droit de vote, mais également qu'elle puisse l'exercer, que ce droit de vote soit à sa portée. Quel intérêt, en effet, d'être titulaire de ce droit, si les moyens de l'exercer ne sont pas à disposition ?

581. L'affirmation du droit de vote. – Le droit de vote est sans conteste un droit affirmé pour tous, que l'électeur présente une déficience intellectuelle ou non, qu'il soit protégé ou non. Cette reconnaissance finalise un détachement entre capacité civile et capacité civique. Ce détachement entérine le fait qu'aucune condition de capacité ou de compétence ne peut être réclamée à une personne déficiente intellectuelle pour la jouissance ou l'exercice de son droit de vote. Elle est donc citoyenne à part entière, et est titulaire de la capacité civique.

582. Un vote exprimé par une personne déficiente intellectuelle est alors tout à fait valable, et ne peut être annulé. Même l'altération du discernement d'une personne ne peut justifier de l'empêcher de voter, ni permettre d'annuler son vote. Ce vote ne porte par ailleurs pas atteinte à la sincérité du scrutin, sauf si l'électeur concerné a été manipulé ou victime de violences dans le but d'influencer son vote.

583. L'effectivité du droit de vote. – Si le droit de vote est affirmé, son effectivité est discutable. L'accessibilité, pierre angulaire de l'effectivité du droit de vote des personnes

[1565] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.
[1566] C'est l'article L. 5 du Code électoral qui permettait au juge de supprimer le droit de vote d'une personne sous tutelle avant sa suppression par la loi du 23 mars 2019.
[1567] La dignité est le point de départ des insatisfactions car c'est parce que la dignité de la personne en situation de handicap n'est pas complètement satisfaite qu'il est possible d'affirmer que le droit de vote des personnes déficientes intellectuelles n'est pas effectif. Leur dignité est donc déjà affirmée, et poursuivie. Pour la satisfaire, il faut se pencher sur les conditions d'exercice du droit de vote. Ce sont donc les conditions matérielles de cet exercice qu'il a fallu examiner. Les propositions d'amélioration du droit positif ont l'objectif de rendre le droit de vote des personnes déficientes ntellectuelles effectif, afin de satisfaire l'impératif de dignité.
[1568] Cf. *supra* 44 à 60.

déficientes intellectuelles, fait en effet souvent défaut. Les particularités de la déficience intellectuelle nécessitent des mesures spécifiques et adaptées pour que les opérations de scrutin soient accessibles à tous. Le législateur a posé l'exigence de cette accessibilité à tous, mais les organisateurs du scrutin peinent à l'appliquer. Les spécificités de la vie en établissement social ou médico-social, qui est la réalité d'une grande partie des personnes déficientes intellectuelles, compliquent d'autant plus l'accès au vote.

584. L'aide au vote a alors toute sa place pour être le chaînon manquant de l'accessibilité au vote, et ainsi compléter son effectivité. L'assistance au vote de l'article L. 64 du Code électoral a jeté les bases de cette aide humaine, mais cette dernière doit être complétée. C'est au titre de la compensation du handicap que toute personne en situation de handicap devrait pouvoir bénéficier d'une assistance pour exercer ses droits civiques.

585. Assurer la dignité de l'électeur. – Deux limites sont cependant essentielles à relever. Tout d'abord, l'intervention d'une personne pour aider un citoyen à l'exercice de ses droits civiques nécessite de solides garanties. Ensuite, toutes les mesures d'accessibilité possibles, et toute la bienveillance humaine ne pourront compenser toutes les déficiences intellectuelles. La personne concernée par la déficience doit être en capacité, *in fine*, d'exercer seule son choix. Une présence humaine ne doit rester qu'une assistance, et ne pas devenir une représentation déguisée. La mise à disposition de tous les moyens nécessaires pour exercer leur vote à toutes les personnes qui le souhaitent suffit ainsi à assurer l'effectivité du droit de vote, ainsi que la dignité de son titulaire. Des changements législatifs ont donc été proposés dans ce travail[1569], afin de rendre le droit de vote des personnes déficientes intellectuelles plus effectif.

586. La primauté du droit de vote. – Ces considérations sont parties de difficultés pratiques rencontrées par les personnes déficientes intellectuelles. Ces dernières sont titulaires de leur droit de vote, mais ne peuvent l'exercer. À cette insatisfaction sont proposés des précisions et changements législatifs. À quelles conséquences concrètes peut-on s'attendre, une fois ces ajustements faits ? Les textes existants et les modifications proposées agissent sur le terrain des idées. Ainsi, la vérification du destinataire de la procuration[1570], le contrôle de l'existence du

[1569] Cf. annexe 1.
[1570] Cf. *supra* 373 à 395 sur la procuration au vote.

choix de l'électeur d'être assisté au vote[1571], l'identité de l'assistant au vote[1572] ou le respect de précautions nécessaires pour l'assistant au vote[1573] sont autant de paramètres dont l'application sera pratiquement impossible à vérifier. Or, leur non-respect est un risque d'atteinte à la sincérité du scrutin[1574]. Il y a donc une opposition manifeste entre l'effectivité du droit de vote des personnes déficientes intellectuelles et la sincérité du scrutin. Ce qui importe alors est de hiérarchiser ces deux éléments selon leur importance. Les textes défendus et ceux proposés ne laissent pas de doute : une potentielle atteinte au principe de sincérité du scrutin[1575] vaut mieux qu'une importante atteinte au droit de vote des personnes déficientes intellectuelles.

[1571] Cf. *supra* 490.
[1572] Cf. *supra* 459 à 463.
[1573] Cf. *supra* 468 à 517.
[1574] Cf. *supra* 220 à 274 sur la sincérité du scrutin.
[1575] Notamment car le scrutin dans son ensemble n'est que rarement affecté par une atteinte à sa sincérité, le juge vérifiant toujours l'écart de voix pour juger de l'impact des irrégularités constatées sur le scrutin : cf. *supra* 262 et 263.

ANNEXE 1

MODIFICATIONS LÉGISLATIVES ENVISAGÉES

587. Modification proposée : l'article L. 72-1 du Code électoral[1576]**. –** Il est proposé de modifier l'article L. 72-1 du Code électoral comme suit :

« Le majeur protégé exerce personnellement son droit de vote pour lequel il ne peut être représenté ou assisté par la personne chargée de la mesure de protection le concernant.

Il ne peut donner procuration à l'une des personnes suivantes :
1° ~~Le mandataire judiciaire à sa protection~~ La personne chargée de sa protection ;
2° Les personnes physiques propriétaires, gestionnaires, administrateurs ou employés de l'établissement ou du service soumis à autorisation ou à déclaration en application du Code de l'action sociale et des familles, d'un établissement de santé mentionné à l'article L. 6111-1 du Code de la santé publique ou d'un service soumis à agrément ou à déclaration mentionné au 2° de l'article L. 7231-1 du Code du travail qui le prend en charge, ainsi que les bénévoles ou les volontaires qui agissent au sein de ces structures ou y exercent une responsabilité ;
3° Les salariés mentionnés à l'article L. 7221-1 du Code du travail accomplissant des services à la personne définis au 2° de l'article L. 7231-1 du même code. »

588. Modification proposée : préciser l'article L. 64 du Code électoral[1577]**. –** Il est proposé de réécrire l'article L. 64 du Code électoral comme suit :

« Tout électeur ~~atteint d'infirmité certaine~~ présentant une déficience physique ou intellectuelle ~~et~~ le mettant dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe et de glisser celle-ci dans l'urne ou de faire fonctionner la machine à voter est autorisé à se faire assister par un électeur de son choix, autre que l'une des personnes mentionnées aux 1° à 3° de l'article L. 72-1, s'agissant des majeurs en tutelle.

[1576] Cf. *supra* 399 et 519.
[1577] Cf. *supra* 518.

L'assistant doit respecter les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité dans l'aide qu'il apporte à l'électeur.

Lorsqu'un électeur se trouve dans l'impossibilité de signer, l'émargement prévu par le troisième *alinea* de l'article L. 62-1 est apposé par un électeur de son choix qui fait suivre sa signature de la mention suivante : " l'électeur ne peut signer lui-même ". »

589. Modification proposée : l'article L. 245- 1 du Code de l'action sociale et des familles[1578]**.** – Il est proposé de modifier l'article L. 245-1 du Code de l'action sociale et des familles comme suit :

« I. — Toute personne handicapée résidant de façon stable et régulière en France métropolitaine, dans les collectivités mentionnées à l'article L. 751-1 du Code de la Sécurité sociale ou à Saint-Pierre-et-Miquelon~~, dont l'âge est inférieur à une limite fixée par décret et~~ dont le handicap répond à des critères définis par décret prenant notamment en compte la nature et l'importance des besoins de compensation au regard de son projet de vie, a droit à une prestation de compensation qui a le caractère d'une prestation en nature qui peut être versée, selon le choix du bénéficiaire, en nature ou en espèces.

Lorsque la personne remplit les conditions d'âge permettant l'ouverture du droit à l'allocation prévue à l'article L. 541-1 du Code de la Sécurité sociale, l'accès à la prestation de compensation se fait dans les conditions prévues au III du présent article[1579].

Lorsque le bénéficiaire de la prestation de compensation dispose d'un droit ouvert de même nature au titre d'un régime de Sécurité sociale, les sommes versées à ce titre viennent en déduction du montant de la prestation de compensation dans des conditions fixées par décret.

Un décret en Conseil d'État précise la condition de résidence mentionnée au premier *alinea*.

II. — Peuvent également prétendre au bénéfice de cette prestation :

~~1° Les personnes d'un âge supérieur à la limite mentionnée au I mais dont le handicap répondait, avant cet âge limite, aux critères mentionnés audit I ;~~

[1578] Cf. *supra* 568.
[1579] Le législateur fait ici référence à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé.

~~2° Les personnes d'un âge supérieur à la limite mentionnée au I mais qui exercent une activité professionnelle au-delà de cet âge et dont le handicap répond aux critères mentionnés audit I.~~

III. — Les bénéficiaires de l'allocation prévue à l'article L. 541-1 du Code de la Sécurité sociale peuvent la cumuler :

1° Soit avec la prestation de compensation prévue dans le présent article, dans des conditions fixées par décret, lorsque les conditions d'ouverture du droit au complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé sont réunies et lorsqu'ils sont exposés, du fait du handicap de leur enfant, à des charges relevant de l'article L. 245-3 du présent code. Dans ce cas, le cumul s'effectue à l'exclusion du complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ;

2° Soit avec le seul élément de la prestation mentionné au 3° de l'article L. 245-3, dans des conditions fixées par décret, lorsqu'ils sont exposés, du fait du handicap de leur enfant, à des charges relevant dudit 3°. Ces charges ne peuvent alors être prises en compte pour l'attribution du complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé.

590. Modification proposée : l'annexe 2.5 du Code de l'action sociale et des familles[1580]. – La formulation qui sera en vigueur au 1er janvier 2023 est rédigée comme suit, avec des précisions supplémentaires apportées en rouge :

« La notion de soutien à l'autonomie s'entend comme l'accompagnement d'une personne dans l'exercice de l'autonomie dans le respect de ses aspirations personnelles.
Pour être pris en compte au titre de l'élément aide humaine, ce besoin de soutien à l'autonomie doit être durable ou survenir fréquemment et concerne les personnes présentant notamment une ou plusieurs altérations des fonctions mentales, cognitives ou psychiques.
Le besoin de soutien à l'autonomie s'apprécie au regard de l'hypersensibilité à l'anxiété, au stress et au contexte ainsi que des conséquences que des altérations des fonctions peuvent avoir dans différentes situations :

- pour planifier, organiser, entamer, exécuter, et gérer le temps des activités (habituelles ou inhabituelles) en s'adaptant au contexte dans les actes nécessaires pour vivre dans un logement, pour

[1580] Cf. *supra* 569.

se déplacer en dehors de ce logement, y compris pour prendre les transports, ~~et~~ participer à la vie en société, et exercer sa citoyenneté ;
- pour interagir avec autrui, comprendre ses intentions et ses émotions ainsi que s'adapter aux codes sociaux et à la communication afin de pouvoir avoir des relations avec autrui, y compris en dehors de sa famille proche ou de ses aidants ;
- évaluer ses capacités, la qualité de ses réalisations et connaître ses limites, afin notamment d'être capable d'identifier ses besoins d'aide, de prendre des décisions adaptées et de prendre soin de sa santé ;
- pour traiter les informations sensorielles (notamment hypo ou hyper sensorialité, recherche ou évitement des sensations, hallucinations, difficulté à identifier une douleur, difficulté à évoluer dans certains environnements) afin notamment de mettre en œuvre les habiletés de la vie quotidienne, la communication, les compétences sociales.

Le temps d'aide humaine pour le soutien à l'autonomie peut atteindre trois heures par jour. Il est attribué sous forme de crédit temps et peut être capitalisé sur une durée de douze mois.
Ce temps consiste à accompagner la personne dans la réalisation de ses activités, sans les réaliser à sa place, notamment s'agissant des activités ménagères.
Il exclut les besoins d'aide humaine qui peuvent être pris en charge à un autre titre, notamment ceux liés à l'activité professionnelle, à des fonctions électives et à la participation à la vie sociale. […] »

ANNEXE 2

RÉSULTATS DES ENTRETIENS CONDUITS AU SEIN DES ÉTABLISSEMENTS DE L'ADAPEI DU MORBIHAN AVEC DES PERSONNES PORTEUSES D'UNE DÉFICIENCE INTELLECTUELLE

Nombre d'entretiens menés : 37

Entretiens menés dans les semaines précédant le premier tour des élections présidentielles de 2022.

1. Savez-vous si vous avez le droit de vote ? *(Cf. paragraphe n° 1)*

Oui	Non	je ne sais pas	je pense /je crois
32	1	2	2

1.1.Si oui/je pense/je crois, comment l'avez-vous su ? *(Cf. paragraphe n° 1)*

Les professionnels	La famille	La famille et les professionnels	Je l'ai toujours su
16	5	6	3

Les professionnels, et en écoutant les informations	Ma femme	Les professionnels, ma famille, et le président	Je ne sais pas	Le juge
1	1	1	1	1

1.2.Si non, qui vous l'a dit ? *(Cf. paragraphe n° 1)*

Famille
1

2. Êtes-vous déjà allé voter ? *(Cf. paragraphe n° 282 à 285)*

Oui	Non	Oui, par procuration
21	15	1

3. Est-ce difficile de voter ? Quelles sont les difficultés ? *(Cf. paragraphe n° 299 à 434)*

Seul.e c'est difficile	Je ne sais pas lire et/ou écrire	C'est difficile sans les photos	Je ne connais pas assez
4	2	1	2

C'est difficile de choisir le bon papier	Les programmes sont compliqués	C'est difficile de choisir les candidats	Entrer dans l'isoloir seul
2	2	1	1

Il n'y a pas de bus pour y aller	Tout a l'air difficile	Je ne sais pas/plus	Ca a l'air facile
1	2	8	6

C'est facile avec de l'aide	C'est facile seul.e
5	11

4. Qu'aimeriez-vous changer dans le processus de vote ? *(Cf. paragraphe n° 348 à 351)*

Mettre des photos/des images sur les bulletins	Ecrire plus gros	Affiches et explications en FALC dans les bureaux de vote	Faire des programmes et des professions de foi plus faciles à comprendre
7	2	1	1

5. Aimeriez-vous de l'aide pour voter ? *(Cf. paragraphe n° 438 à 521)*

Oui	Non
28	9

5.1. Si oui, de qui ? *(Cf. paragraphe n° 459 à 463, et 549 à 566)*

Famille	tuteur/tutrice	professionnels	Personne extérieure
7	3	18	1

5.2. Si non, pourquoi ? *(Cf. paragraphe n° 459 à 463, et 549 à 566)*

Pas besoin/plus besoin	J'ai peur d'être traité comme un.e enfant	Le vote est secret, je veux faire seul.e
6	1	2

ANNEXE 3

DOCUMENT DE DEMANDE D'AUTORISATION D'ENREGISTREMENT AUDIO ET DE DIFFUSION DES ENREGISTREMENTS, DONNÉ À LA SIGNATURE LORS DES ENTRETIENS

(RÉDIGÉ EN FACILE À LIRE ET À COMPRENDRE – FALC)

Demande d'autorisation d'enregistrement audio

J'aimerais enregistrer notre entretien.
Je vais garder l'enregistrement pour moi.
Cela m'aidera pour mon travail car je pourrai le réécouter plus tard.
Peut-être que des personnes me demanderont d'écouter l'enregistrement.
Les enregistrements seront anonymes.

Acceptez-vous que j'enregistre notre entretien ?

OUI ☺ ☐ NON ☹ ☐

Acceptez-vous que d'autres personnes écoutent l'enregistrement ?

OUI ☺ ☐ NON ☹ ☐

Nom :
Prénom :
Date :
Signature :

BIBLIOGRAPHIE

I. ENCYCLOPÉDIES, DICTIONNAIRES ET LEXIQUES

- Dictionnaires

CORNU, G., *Vocabulaire juridique*, 13e éd., PUF, 2020.

- Juris-Classeur

BATTEUR, A. et RAOUL-CORMEIL, G., *J. Cl. Civ,* entrée °Majeur protégé.

CICILE-DELFOSSE, M.-L., *J. Cl. civ.*, entrée °Majeur protégé.

- Encyclopédie Dalloz

BENOIT, F.-P. et BENOIT, J., *Enc. coll. loc.,* entrée °Conseil municipal.

BEZIZ-AYACHE, A., *Rép. d. pén. et pr. pén.,* entrée °Peines complémentaires.

BONIS, E., *Rép. dr. pén. et p. pén.,* entrée °Troubles psychiques.

BRENNER, C. et LEQUETTE, S., *Rép. d. civ.,* entrées °Acte extrapatrimonial, °Contrat d'adhésion, °Reconnaissance d'un enfant.

CHOPIN, F., *Rép. dr. pén. et p. pén.,* entrée °Défenseur des droits.

DIDRICHE, O., *Rép. pol. admin.,* entrée °Actes de police administrative.

FRIER, P.-L., *Rép. cont. admin.,* entrée °Contrôle des motifs.

GAUDEMET, Y., *Enc. coll. loc.,* entrée °Contentieux, °Liberté de l'électeur.

GAUDEMET, Y. et MALIGNER, B., *Enc. coll. loc.* entrées °Contentieux, °Organisation du scrutin, °Vote.

GOUTTENOIRE, A., *Rép. pr. civ.*, entrée °Discernement, °Consentement du mineur.

MALIGNER, B., *Rép. cont. admin.,* entrée °Liberté de l'électeur.

MARCHADIER, F., *Rép. d. civ.*, entrée °Majeur protégé.

NEIRINCK, C., *Rép. d. civ.*, entrée °Capacité.

SAUVAGE, F., *Rép. d. civ.*, entrée °Mandat de protection future.

PECAUT-RIVOLIER, L. et VERHEYDE, T., *Rép. pr. civ.*, entrée °Majeur protégé.

PRUNIER, G. et COTTIN, S., *Enc. coll. loc.*, entrée °Elections locales.

RENAUT, M.-H., *Rép. r. pén. et pr. pén.*, entrée °Interdiction des droits civiques, civils et de famille.

ZENATI-CASTAING, F., *Rép. soc.*, entrée° Droit de vote.

- Dalloz action

GIUDICELLI, A., *Dalloz action Droit de la responsabilité et des contrats,* entrée °Discernement.

MARIA, I., *Dalloz action Droit de la famille,* entrée °Majeur vulnérable.

- Encyclopédie Lamy

DEKEUWER-DEFOSSEZ, F. et LABASSE, J., *Lamy Droit des personnes et de la famille*, entrée °Capacité.

LE BOURG, J., *Lamy Droit civil*, entrée °Consentement.

- Dictionnaires en ligne

CNRTL

CRISCO

LAROUSSE

II. OUVRAGES GÉNÉRAUX : TRAITÉS, MANUELS ET COURS

BATTEUR, A. et MAUGER-VIELPEAU, L., *Droit des personnes, des familles et des majeurs protégés*, 11e éd., LGDJ, 2021.

BENABENT, A., *Droit des contrats spéciaux civils et commerciaux*, 13e éd., LGDJ, 2019.

BONIS, E. et PELTIER, V., *Droit de la peine*, 3e éd., Lexis Nexis, 2019.

BORGETTO, M. et LAFORE, R., *Droit de l'aide et de l'action sociale*, 11e éd., LGDJ, 2021.

BUGE, É., *Droit de la vie politique*, Thémis. Droit, Paris, PUF, Presses universitaires de France, 2018.

CABRILLAC, R., *Droit des obligations*, 14e éd., Dalloz, 2020.

CAPITANT, R., *Introduction à l'étude du droit civil, Notions générales*, 1898.

CARBONNIER, J., *Droit civil, tome 1 : Les personnes, personnalité, incapacités, personnes morales*, PUF, 2000.

CARBONNIER, J., *Droit civil : Introduction. Les personnes. La famille, l'enfant, le couple. Volume 1*, PUF, 2004.

CASTALDO, A. et MAUSEN, Y., *Introduction historique au droit*, 5e éd., Dalloz, 2019.

CHANAIS, C., FERRAND, F., MAYEL, L. et GUINCHARD, S., *Procédure civile*, 35e éd., Dalloz, 2020.

CORNU, G., *Droit civil : Introduction, les personnes, les biens*, 12e éd., Montchrestien, 2005.

CORNU, G., *Droit civil : Les personnes*, 13e éd., Montchrestien, 2007.

COZIAN, M., VIANDIER, A. et DEBOISSY, F., *Droit des sociétés*, 33e éd., Lexis Nexis, 2020.

DUPRE DE BOULOIS, X., *Droit des libertés fondamentales*, 3e éd., PUF, 2022.

DUPUY, P.-M. et KERBRAT, Y., *Droit international public*, 15e éd., Dalloz, 2020.

FAVOREU, L., *Droit des libertés fondamentales*, 5e éd., Dalloz, 2009.

GOHIN, O. et POULET, F., *Contentieux administratif*, 10e éd., Lexis Nexis, 2020.

GUISELIN, E.-P., *Le droit de la vie politique*, Paris, Ellipses, 2004.

LAFFERRIERE, E., *Traité de la justice administrative et des recours contentieux, tome 2*, 2e éd., Berger-Levrault et Cie, 1896.

LOCHAK, D., *Les droits de l'homme*, La Découverte, 2002.

LOCHAK, D., *Les droits de l'homme*, 4e éd., La Découverte, 2018.

MAINGUY, D., *Contrats spéciaux*, 12e éd., Dalloz, 2020.

MALAURIE, P., *Droit des personnes. La protection des mineurs et des majeurs*, 8e éd., LGDJ, 2016.

MALAURIE, P. et AYNES, L., *Droit des personnes. La protection des mineurs et des majeurs*, 11e éd., LGDJ, 2020.

MALAURIE, P., AYNES, L. et GAUTIER, P.-Y., *Droit des contrats spéciaux*, 10e éd., LGDJ, 2018.

MALAURIE, P., AYNES, L. et GAUTIER, P.-Y., *Droit des contrats spéciaux*, 11e éd., LGDJ, 2020.

MALIGNER, B., *Droit électoral*, Paris, Ellipses, 2007.

MARCHADIER, F., *Majeur protégé, droit civil*, Dalloz, 2020.

MASSIP, J., *Les incapacités. Etude théorique & pratique*, 2002.

MOLLIN, O., *Les tutelles. La protection juridique des majeurs*, 4e éd., Berger-Levrault, 2020.

MOURGEON, J., *Les droits de l'homme*, 8e éd., PUF, 2004.

OBERDORFF, H., *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, 8e éd., LGDJ, 2021.

MOR, G. et CLERC-RENAUD, L., *Réparation du préjudice corporel 2021-2022*, 3e éd., Dalloz, 2020.

PERRIN, A., *Contentieux administratif*, Dalloz, 2021.

PETERKA, N., CARON-DEGLISE, A. et ARBELLOT, F., *Protection de la personne vulnérable : protection judiciaire et juridique des mineurs et des majeurs*, 4e éd., Dalloz, 2017.

PETERKA, N., CARON-DEGLISE, A. et ARBELLOT, F., *Protection de la personne vulnérable 2021-2022. Protection judiciaire et juridique des mineurs et des majeurs*, 5e éd., Dalloz, 2020.

PLESSIX, B., *Droit administratif général*, 3e éd., Lexis Nexis, 2020.

PRELOT, M., BOULOUIS, J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, 11e éd. 1990.

RAMBAUD, R., *Droit des élections et des référendums politiques*, LGDJ, 2019.

ROSSI, P., *Cours de droit constitutionnel, t. 1*, 2e éd., Librairie Guillaumin, 1877.

SEILLER, B. et GUYOMAR, M., *Contentieux administratif*, 6e éd., Dalloz, 2021.

TERRE, F. et FENOUILLET, D., *Les personne. Personnalité - incapacité, protection*, 8e éd., Dalloz, 2012.

TEYSSIE, B., *Droit des personnes*, 23e éd., Lexis Nexis, 2021.

VEDEL, G., *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949.

VOIRIN, P. et GOUBEAUX, G., *Droit civil. Tome 1 : Introduction au droit. Personnes - Familles. Personnes protégées. Biens - obligations - Sûretés*, 36e éd., LGDJ, 2016.

ZENATI-CASTAING, F. et REVET, T., *Manuel de droit des personnes*, PUF, 2006.

III. OUVRAGES SPÉCIAUX : ACTES DE COLLOQUES, MONOGRAPHIES, OUVRAGES COLLECTIFS ET THÈSES

AMERICAN ASSOCIATION ON MENTAL RETARDATION, *Retard mental. Définitions, classification et systèmes de soutien*, Behaviora, 2003.

ARKWRIGHT, E., BARON, F., DELAMARRE, M. et LAZERGES, R., *Les institutions de la France*, La Documentation française, 2014.

ATTAL-GALY, Y., *Droits de l'homme et catégories d'individus (Thèse)*, LGDJ, 2004.

AUBIN, E., *La France face à la construction de la citoyenneté européenne (Thèse)*, Tours, 1999.

AUBIN, E., *La commune et les gens du voyage*, 2e éd., Berger-Levrault, 2005.

AYNES, C., *La privation des droits civiques et politiques. L'apport du droit pénal à une théorie de la citoyenneté (Thèse)*, Florence, 2020.

BALLET, M. et DUHAMEL, O., *Les élections présidentielles*, 2e éd., Dalloz, 2017.

BATTEUR (dir.), A., *Les grandes décisions du droit des personnes et de la famille*, LGDJ, 2e éd., 2016.

BAUDURET, J.-F., *Institutions sociales et médico-sociales. De l'esprit des lois à la transformation des pratiques*, 2e éd., Dunod, 2017.

BERNARD, J., *Handicap mental et autonomie juridique : de la protection à l'émancipation (Thèse)*, Université de Lorraine, 2013.

BERNAYS, E., *Propaganda. Comment manipuler l'opinion en démocratie (1928)*, Zones, 2007.

BETAILLOLE-GONTHIER, F., *La capacité naturelle (Thèse)*, Bordeaux 4, 1999.

BOUGLE-MOALIC, A.-S., *Le vote des Françaises : cent ans de débats, 1848 - 1944*, Presses Universitaires de Rennes, 2012.

CAMBY, J.-P., *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, 7e éd., Dalloz, 2017.

CAMBY, J.-P., *Élections parlementaires : règles contentieuses générales et contentieux du déroulement des élections*, Dalloz, 2018.

CAPITANT, H., *Introduction à l'étude du droit civil. Notions générales*, BNF, 1898.

CARBONNIER, J., *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, 2013.

CARON, A., *Utopia XXI*, Flammarion, 2017.

CHAPUIS, G. et VALLAS-LENERZ, E., *Mandataire judiciaire à la protection des majeurs : droits et obligations*, Esf, 2017.

COAT, A., *L'aptitude à consentir du majeur vulnérable (Thèse)*, Vannes, 2020.

COLON, D., *Propagande. La manipulation de masse dans le monde contemporain*, Belin, 2019.

COLON, D., *Les maîtres de la manipulation. Un siècle de persuasion de masse*, Tallandier, 2021.

COTTIN, S. et PRUNIER, G., *Campagne électorale et élections locales*, Dalloz, 2019.

COULON, G., *Guide pratique pour l'électeur*, Armand Le Chevalier, 1868.

DAUGERON, B., *La notion d'élection en droit constitutionnel. Contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français (Thèse)*, Dalloz, 2011.

DE GOUGES, O., *Les droits de la femme. A la reine (1791)*, Hachette et BNF, 2021.

DELFOSSE, A. et BAILLON-WIRTZ, N., *La réforme du droit des majeurs protégés. Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007*, Lexis Nexis, 2009.

DESJEUX, C., *Vote et handicaps*, PUG, 2019.

DONEGANI, J.-M. et SADOUN, M., *La démocratie imparfaite*, Folio, 1994.

DUMONT, G., *La citoyenneté administrative (Thèse)*, Panthéon-Assas, 2002.

DURAND, H., *La gouvernance des associations (Thèse)*, Dalloz, 2015.

DURKHEIM, E., *De la division du travail social (1893)*, PUF, 1994.

EYRAUD, B., *Protéger et rendre capable : la considération civile et sociale des personnes très vulnérables (Thèse)*, Erès, 2015.

FERRIE, S.-M., *Le droit à l'autodétermination de la personne humaine. Essai en faveur du renouvellement des pouvoirs de la personne sur son corps (Thèse)*, IRJS, 2018.

FOSSIER, T., BAUER, M. et VALLAS-LENERZ, E., *Les tutelles. Accompagnement et protection juridique des majeurs*, 7e éd., Esf, 2016.

FOUCAULT, M., *Histoire de la folie à l'âge classique*, Gallimard, 1972.

GARDOU, C., *La société inclusive, parlons-en !*, Érès, 2015.

GARRIGOU, A., *Histoire sociale du suffrage universel en France : 1848 - 2000*, Le Seuil, 2002.

GAXIE, D., *Le Cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Le Seuil, 1978.

GODECHOT, B., *Psychiatrie et droit pénal : discernement ou contrôle des actes, un dilemme médico-légal ?, Analyse de la littérature professionnelle et de la position d'un échantillon d'experts psychiatres (Thèse)*, Grenoble, 2014.

GRAND D'ESNON, J. et BLANCHETIER, P., *Le financement des campagnes électorales*, LGDJ, 2019.

GUIGUE, M., *La personne handicapée. Contribution à l'étude de l'utilité de son statut (Thèse)*, Montpellier 1, 2011.

GUILLUY, C., *Le crépuscule de la France d'en haut*, Babelio, 2017.

GUILPAIN, G., *Les célibataires, des femmes singulières. Le célibat féminin en France (XVIIe-XXe siècle)*, L'Harmattan, 2012.

HAMONET, C., *Les personnes en situation de handicap*, PUF, 2016.

HANDEO, *Vote et handicap. Aides humaines : comment favoriser l'accès au vote des personnes handicapées*, Handéo, 2018.

HAZIF-THOMAS, C., *La liberté de choix des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques (Thèse)*, LEH, 2016.

JACOB, P., *Il n'y a pas de citoyens inutiles*, Paris, Dunod, 2016.

JACQUEMOND, L.-P., *L'espoir brisé : 1936, les femmes et le Front populaire*, Belin, 2016.

JUHEL, J.-C., *La personne ayant une déficience intellectuelle. Découvrir, comprendre, intervenir*, PUL, 2012.

KADDOUCH, R., *Le droit de vote de l'associé (Thèse)*, Ed. de l'ANRT, 2003.

KANT, E., *Doctrine du droit*, Philonenko, 1971.

KANT, E., *Leçons d'éthique*, LGF, 1997.

KELSEN, H., *Théorie pure du droit, trad. C. Eisenmann*, Bruylant-LGDJ, 1999.

LACOUR, C., *Vieillesse et vulnérabilité (Thèse)*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2007.

LACROIX, J. et PRANCHERE, J.-Y., *Le procès des droits de l'homme : généalogie du scepticisme démocratique*, Éditions du Seuil, 2016.

LANCELOT, A., *L'abstentionnisme électoral en France*, Presses de Sciences Po, 1968.

LANE, R., *Political Life*, The Free Press, 1966.

LEPRINCE, C., *L'assistance dans l'élaboration d'un acte juridique (Thèse)*, Presses Universitaires de Rennes, 2018.

LOMBOIS, J.-C., *De l'influence de la santé sur l'existence des droits civils*, LGDJ, 1963

MARIA, I., *Les incapacité de jouissance. Critique d'une catégorie doctrinale (thèse)*, ANRT, 2006.

MARTIN, P., *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, 2e éd., Montchrestien, 1997.

MAURRAS, C., *Mes idées politiques*, Fayard, 1937.

MAYER, N., *Sociologie des comportements politiques*, Armand Colin, 2010.

MICHEL, L., *De la « régressivité » de la volonté dans la protection des majeurs (Thèse)*, Amiens, 2016.

MICHON-TRAVERSAC, A.-S., *La citoyenneté en droit public français (Thèse)*, LGDJ, 2009.

MIGINIAC, L., *Le régime censitaire en France, spécialement sous la monarchie de juillet (Thèse)*, Rousseau, 1900.

MOORE, T., *L'Utopie (1516)*, Librio, 2018.

MOSCOVICI, P. et BUSCHINI, F., *Les méthodes des sciences humaines*, PUF, 2003.

NANCHI, A., *Vers un statut des minorités en droit constitutionnel français (Thèse)*, Lyon 3, 2003.

NOGUERO, D., *L'incidence de la maladie sur l'acte juridique (Thèse)*, Paris 2, 2000.

PAVARD, B., ROCHEFORT, F. et ZANCARINI-FOURNEL, M., *Ne nous libérez pas, on s'en charge*, La Découverte, 2020.

PEILLON, A., *Voter, c'est abdiquer*, Don Quichotte, 2017.

POULAIN DE LA BARRE, F., *De l'égalité des deux sexes (1673)*, Fayard, 1984.

PROUDHON, P.J., *Les Démocrates assermentés et les Réfractaires (1863), Œuvres complètes*, Rivière, 1952.

RABAUT, J., *Histoire des féminismes français*, Stock, 1978.

RAOUL-CORMEIL (dir.), G., *Nouveau droit des majeurs protégés. Difficultés pratiques*, Dalloz, 2012.

RIALS, S., *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Hachette, 1988.

RICHARD, C., *Déficiences intellectuelles. De la compréhension à la remédiation*, De Boeck, 2018.

RIPERT, G., *Les forces créatrices du droit*, 2e éd., LGDJ, 1955.

ROBERT, J., La garde de la République, Plon 2000.

ROSANVALLON, P., *Le sacre du citoyen : histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, 1992.

ROUSSEAU, J.-J., *Le contrat social*, 1762.

SALEILLES, R., *De la personnalité juridique - Histoire et théories (1910)*, La mémoire du droit, 2003.

SIEYES, E., *Préliminaire de la Constitution françoise : reconnoissance et exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen*, 1789.

SIEYES, E., *Observations sur le rapport du comité de Constitution, concernant la nouvelle organisation de la France*, 1789.

SUBILEAU, F. et TOINET, M.-F., *Les chemins de l'abstention. Une comparaison franco-américaine*, La Découverte, 1993.

TCHAKHOTINE, S., *Le viol des foules par la propagande politique (1939)*, Gallimard, 1992.

TEINTURIER, B., *« Plus rien à faire, plus rien à foutre » : la vraie crise de la démocratie*, Robert Laffont, 2017.

VERJUS, A., *Le cens de la famille. Les femmes et le vote, 1789-1848*, Belin, 2002.

VILLE, I., FILLION, E. et RAVAUD, J.-F., *Introduction à la sociologie du handicap : histoire, politiques et expérience*, Bruxelles, De Boeck, 2016.

WEISS, L., *Combats pour les femmes, 1934-1939*, Albin Michel, 1980.

ZOUAG, S., *L'accompagnement dans la protection juridique des majeurs : une notion en devenir (Thèse)*, Lyon 3, 2015.

ZRIBI, G. et POUPEE-FONTAINE, D., *Le dictionnaire du handicap*, Presses de l'EHESP, 8e éd., 2015.

Œuvres de Condorcet, t. VIII.

IV. ARTICLES, CONTRIBUTIONS, ÉTUDES

ABOU RAMADAN, M., « La définition des minorités en droit international », in L. OBADIA et A.-L. ZWILLING (dir.), *Minorité et communauté en religion*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2019, pp. 79-98.

AFROUKH, M. et MARGUENAUD, J.-P., « Le redéploiement de la dignité », *RDLF*, 2021.

ALFANDARI, E., « La loi du 2 janvier 2002 dite de « rénovation de l'action sociale et médico-sociale » : quelle « rénovation » pour quelle « action sociale » ? », *RDSS*, 2004, p. 765.

APPELBAUM, P.S., « Saving the UN Convention on the rights of Persons with disabilities - from itself », *World Psychiatry*, février 2019.

APPELBAUM, P.S., BONNIE, R.J. et KARLAWISH, J.H., « The Capacity to Vote of Persons With Alzheimer's Disease », *American Journal of Psychiatry*, 2005, vol. 162, n° 11, pp. 2094-2100.

ASSOCIATION VACARME, « Occupons le vote », *Vacarme*, janvier 2012, n° 58, pp. 1-39.

AUBIN, E., « Le statut des gens du voyage devant le Conseil constitutionnel : la fin des discriminations ? », *AJDA*, 2012, p. 2393.

AVENA-ROBARDET, V., « Réforme de la justice : décret », *AJ fam.*, 2019, p. 428.

AYNES, C., « Le droit de se porter candidat aux élections : observations sur le droit français de la probité à la lumière de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'Homme

(CEDH, 17 juin 2021, Galan c/ Italie, n° 63772/16 et Miniscalco c/ italie, n° 55093/13) », *RDLF*, 2021, chron. 41.

AYNES, C., « Le vote du "fou". Citoyenneté et capacité à la lumière de la réforme du 23 mars 2019 », *Jus Politicum*, 2021, n° 26, pp. 225-255.

AYNES, C., « Pandémie et citoyenneté : un irresponsable cesse-t-il d'être citoyen ? », *JCP A*, 2022, 3.

AZINCOURT, J.-D., « Les modes de gestion anticipées du patrimoine de la personne vulnérable », *RDSS*, 2015, p. 818.

BACOT, G., « Le suffrage censitaire d'après les débats parlementaires du début de la Monarchie de juillet », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, février 2013, n° 38, pp. 241-255.

BARBIER, H., « La curatelle ne chasse pas l'insanité d'esprit », *RTD Civ.*, 2020, p. 372.

BARRAL, C., « La Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé : un nouveau regard pour les praticiens », *Contraste*, novembre 2012, n° 27, pp. 231-246.

BARROIS DE SARIGNY, C., « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2020, n° 4.

BASSET, U.C., « La vulnérabilité à deux visages : entre soigné et soignant, entre accompagné et accompagnant », *Droit de la famille*, s.d., pp. 46-49.

BATTEUR, A., « Recherche d'une articulation entre le Code de la santé publique et le Code civil : un défi à relever en faveur des personnes vulnérables », *Droit de la famille*, 2011, p. 5.

BATTEUR, A., MAUGER-VIELPEAU, L. et RAOUL-CORMEIL, G., « La conclusion forcée du contrat de mariage du majeur protégé », *D.*, 2019, p. 825.

BATTEUR, A. et ROGUE, F., « Les contours de la vie privée du majeur protégé et le respect de ses droits de la personnalité », in G. RAOUL-CORMEIL, A. CARON-DEGLISE (dir.), *La vie privée de la personne protégée. In memoriam Thierry Verheyde*, Mare & Martin, 2019, pp. 32-50.

BAUDEL, M., « Repenser la protection des majeurs protégés au regard de la Convention relative aux droits des personnes handicapées », *Dr. fam.*, 2018, Et. 8.

BAUDOT, P.-Y. *et al.*, « Les politiques publiques façonnent-elles les listes électorales ? Le cas des personnes handicapées en 2017 », *Revue française de science politique*, juin 2020, vol. 70, pp. 747-772.

BEAUD, O., « Comment réinterroger l'Etat à partir des notions de citoyen et de citoyenneté ? », in P. BONIN, P. BRUNET et S. KERNEIS (dir.), *Formes et doctrines de l'Etat. Dialogue entre histoire du droit et théorie du droit*, Pedone, 2018.

BEAURUEL, M., « Le consentement de la personne âgée : étude du contrat de séjour », *LPA*, juillet 2020, n° 140-141, p. 8.

BELLANGER, P., « Informer pour éclairer/accompagner une décision médicale : le cas des patients en mesure de tutelle », in B. EYRAUD, J. MINOC, C. HANON (dir.), *Choisir et agir pour*

autrui ? Controverse autour de la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, John Libbey Eurotext, 2018, pp. 179-182.

BENCHIKH, M., « La dignité de la personne en droit international », in M.-L. PAVIA et T. REVET (dir.), *La dignité de la personne humaine*, Economica, 1999.

BENESSIANO, W., « Le vote obligatoire », *RFD const.*, janvier 2005, n° 61, pp. 73-115.

BERTIN, E., « Inconventionnalité de la privation automatique et générale du droit de vote imposée à une personne placée sous tutelle partielle », *AJ fam.*, 2022, p. 165.

BETAILLE, J., « Le concept d'effectivité, proposition de définition », in S. BRIMO, C. PAUTI (dir.), *L'effectivité des droits - Regards en droit administratif*, Mare & Martin, 2019, pp. 21-37.

BIDAUD-GARON, C., « Accompagnement et actes personnels », *Dr. fam.*, mars 2017, pp. 32-33.

BILLE, M., « Une dépendance assignée... », in M. BILLE, M.-F. BONICEL, D. MARTZ (dir.), *Dépendance, quand tu nous tiens !*, Erès, 2014, pp. 13-66.

BLACHER, P., « L'étendue du suffrage universel sous la IIe République », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, février 2013, n° 38, pp. 257-268.

BLACHER, P. et DAUGERON, B., « Vote blanc : avancée démocratique ou non-sens électoral ? », *D.*, 2014, p. 673.

BLANC, D., « L'Union européenne face au handicap. Les tâtonnements d'une politique publique volontariste », in O. GUEZOU, S. MANSON (dir.), *Droit public et handicap*, Dalloz, 2009, pp. 91-111.

BOISSARD, B., « Droits sociaux et handiap au prisme du Conseil de l'Europe », in O. GUEZOU, S. MANSON (dir.), *Droit public et handicap*, 2009, pp. 147-164.

BORGETTO, M., « La loi sur les personnes handicapées », *RDSS*, 2005, p. 359.

BORGETTO, M., « La réforme des tutelles », *RDSS*, 2008, p. 807.

BORGETTO, M., « Les lois des 2 janvier et 4 mars 2002 : dix ans après », *RDSS*, 2012, p. 411.

BORGETTO, M., « La protection des personnes âgées et handicapées : entre droit social et droit civil », *RDSS*, 2015, p. 757.

BOSQUET, A., « Développer des outils d'évaluation ? Evaluation des capacités de vote des personnes handicapées : obstacle discriminatoire ou moyen de les accompagner pour un meilleur respect de leur droit de vote ? », in B. EYRAUD, J. MINOC, C. HANON (dir.), *Choisir et agir pour autrui ? Controverse autour de la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées*, John Libbey Eurotext, 2018, pp. 203-207.

BOUJEKA, A., « L'accessibilité, instrument de l'effectivité des droits civiques des personnes en situation de handicap », in S. CHASSAGNARD-PINET et A. GONZALEZ (dir.), *Compensation du handicap et inclusion sociale. Les apports d'une conception sociale du handicap*, Mare & Martin, 2017, pp. 166-181.

BOULANGER, J., « Les troubles associés à la déficience intellectuelle », *Empan*, avril 2016, n° 104, pp. 31-37.

BOUQUET, M.-V., « Le vote sans la politique ? Mobilisations professionnelles pour l'accessibilité électorale en 2017 », *Participations*, 2018, n° 22, pp. 53-82.

BRACONNIER, C., « L'abstention et la participation électorales », in O. FILLIEULE, F. HAEGEL, C. HAMIDI, V. TIBERJ (dir.), *Sociologie plurielle des comportements politiques*, Presses de Sciences Po, 2017, pp. 37-68.

BRECHON, P., « Comprendre les logiques de l'abstention », *Revue politique et parlementaire*, 2002, pp. 83-93.

BRISOT, Y., « La loi du 11 février 2005 et la Maison déprtementale des personnes handicapées (MDPH) », in F. DURAND, (dir.), *La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. 15 ans de progrès réels et d'espoirs déçus*, IFJD, 2021, pp. 77-80.

BROUANT, J.-P., « A propos du droit opposable au logement : la charrue avant les boeufs ? », *AJDI*, 2007, p. 1.

BROUSSE, A., « Réforme des tutelles. Les acteurs de la protection : les professionnels », *AJ fam.*, 2007, p. 220.

BURGORGUE-LARSEN, L., « Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme », *AJDA*, 2011, p. 1993.

CALVES, A.-E., « "Empowerment" : Généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement », *Revue Tiers Monde*, avril 2009, n° 200, pp. 735-749.

CAMBOIS, E. et ROBINE, J.-M., « Concepts et mesure de l'incapacité : définitions et application d'un modèle à la population française », *Retraite et société*, 2003, n° 2, pp. 59-91.

CAMBY, J.-P., « Les majeurs en tutelle peuvent-ils voter ? », *LPA*, mars 2020, n° 51, p. 4.

CARBONNIER, J., « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », *L'année sociologique*, 1958, pp. 3-17.

CARBONNIER, J., « Les incapables majeurs », in *Essais sur les lois*, 1995, pp. 63-78.

CARBONNIER, J., Préface de l'ouvrage *La réforme du droit des incapables majeurs* par J. MASSIP, Defrénois, 1968.

CARON-DEGLISE, A., « La personne vulnérable ou fragile en établissement : nouveautés de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement », *AJ fam.*, 2016, p. 241.

CASTOR, C., « L'égalité devant le suffrage », *RFD const.*, février 2012, n° 90, pp. 1-34.

CHABROT, C., « Citoyenneté et Nationalité : de la fusion à la confusion », *Revue Politeia*, juin 2018, n° 33.

CHAMPEIL-DESPLATS, V., « Des « libertés publiques » aux « droits fondamentaux » : effets et enjeux d'un changement de dénomination », *Jus Politicum*, 2010, n° 5.

CHANTEPIE, G., « Le consentement de l'adhérent », *RDC*, 2019, n° 2, p. 140.

CHAPELLE, J. et BINSARD, R., « Le droit de vote en prison ou l'échec de l'exercice de la citoyenneté en détention », *Dalloz actualité*, mai 2017.

COLDEFY, M. *et al.*, « Les privations de liberté en raison d'un handicap : causes, freins et leviers », *Questions d'économie de la santé*, janvier 2021, n° 254.

COMBRET, J. et NOGUERO, D., « Personnes vulnérables, habilitation familiale et mandat de protection future : réforme de la justice et prospective », *Defrénois*, 2019, n° 24, p. 25.

CONDORCET, « Sur l'admission des femmes au droit de cité », *Journal de la société de 1789*, juillet 1790.

CORNU, G., « Les définitions dans la loi », in *Mélanges Vincent*, Dalloz, 1981, pp. 77-92.

CORPART, I., « Le déclin de l'émancipation des mineurs », *JCP N*, 2003, n° 40, p. 1523.

CUIF, P.-F., « Le conflit d'intérêt », *RTD com.*, 2005, n° 1.

COUPEZ, F. et PERONNE, G., « Consentement aux cookies : quelle est la bonne recette ? Observations sous Cour de justice de l'Union européenne, 1er octobre 2019, aff. C-673/17, Planet49 et Conseil d'État (sect.), 16 octobre 2019, n° 433069 », *Dalloz IP/IT*, 2020, p. 189.

DAGORNE-LABBE, Y., « Observations sous Civ. 1ère, 24 janvier 2019, n° 18-10.804 », *RDSS*, 2019, p. 357.

DAMON, J., « Établir le droit de vote à 16 ans », in *Quelle bonne idée ! 100 propositions plus ou moins saugrenues dans l'espoir fou de refaire le monde*, Presses Universitaires de France, 2018, pp. 27-28.

DAURY-FAUVEAU, M., « La question du discernement (à propos d'un crime antisémite) », *D.*, 2020.

DAVID, S., « Le divorce du majeur protégé », *AJ fam.*, 2020, p. 502.

DELBANO, F., « Les difficultés d'application des principes de nécessité et de subsidiarité des régimes de protection des majeurs », *D.*, 1999, p. 408.

DELFOSSE, A. et BAILLON-WIRTZ, N., « La protection des intérêts personnels et patrimoniaux de la personne vulnérable. Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs », *JCP N*, juin 2007, n° 25, p. 1196.

DELOYE, Y., « La citoyenneté entre devoir et engagement politique. Un point de vue sociologique », in O. BEAUD, F. SAINT-BONNET (dir.), *La citoyenneté comme appartenance à la communauté politique*, Panthéon-Assas, 2021.

DELPEREE, F., « Le contentieux électoral en Europe », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, janvier 2003, n° 13.

DE MONTGOLFIER, J.-F., « Une question « civile et politique » », *RTD Civ.*, 2021, p. 41.

DENIZOT, A., « Mariage des majeurs protégés : comment faire du vin nouveau avec de vieilles outres ? Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice », *RTD Civ.*, 2019, p. 419.

DEPADT-SEBAG, V., « A propos de la recherche sur les personnes », *LPA*, 2009, n° 205, p. 4.

DES PORTES, V., LIVET, M.-O., VALLEE, L. ET GROUPE DE TRAVAIL DE LA SOCIETE FRANÇAISE DE NEUROPEDIATRIE (SFNP) SUR LES RETARDS MENTAUX, « Démarche diagnostique devant une déficience mentale de l'enfant en 2002 », *Archives de pédiatrie*, juillet 2002, vol. 9, n° 7, pp. 709-725.

DESAGES, L., « Le Droit des femmes », *La revue sociale*, février 1850, n° 6.

DHANDA, A., « Pour ou contre le nouveau paradigme d'une capacité juridique universelle accompagnée ? », in B. EYRAUD, J. MINOC, C. HANON, *Choisir et agir pour autrui ?*, 2018, pp. 52-60.

DOMPNIER, N., « Adopter ou abandonner les ordinateurs de vote ? Une focale locale sur les procédures démocratiques », in G. GUGLIELMI, O. IHL (dir.), *Le vote électronique*, LGDJ, 2015, pp. 137-158.

DREYER, E., « La dignité opposée à la personne », *D.*, 2008, n° 39, p. 2730.

DUTRIEUX, D., « A quel âge peut-on voter ? », *LPA*, 2021, n° 61, p. 14.

EDELMAN, B., « La découverte de la dignité de la personne humaine », in M.-L. PAVIA et T. REVET (dir.), *La dignité de la personne humaine*, Economica, 1999.

EGEA, V., « L'apport de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice au droit des personnes. Une protection juridique des majeurs à la croisée des chemins, et. 15 », *Procédures*, juin 2019, n° 6.

EMILIE PECQUEUR, ANNE CARON-DEGLISE et THIERRY VERHEYDE, « Capacité juridique et protection juridique à la lumière de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées », *Recueil Dalloz*, mai 2016, n° 17, pp. 958-963.

EUDES, M., « Vers l'abolition des dernières restrictions au droit de vote ? Etude des frontières du corps électoral », *RTDH*, 2006, n° 67, p. 579.

EVERAERT-DUMONT, D., « Handicap : l'universalité du droit à compensation », *JCP S*, 2006, p. 9.

FABRE, L., « Perspectives d'amélioration de la protection juridique des majeurs », *JCP N*, février 2019, n° 7, p. 1106.

FABRE-MAGNAN, M. *et al.*, « Controverse sur l'autonomie personnelle et la liberté du consentement », *Droits*, février 2008, n° 48, pp. 3-58.

FAVIER, Y., « La question de l'autonomie des jeunes majeurs », *AJ Fam.*, 2020, p. 274.

FIN-LANGER, L., « La vulnérabilité en droit privé », *CRDF*, 2020, n° 18, pp. 11-19.

FOSSIER, T., « Projet de réforme des incapacités. Un objectif à ne pas oublier : protéger sans jamais diminuer », *Defrénois*, 2005, n° 1, p. 3.

FOSSIER, T., « L'objectif de la réforme du droit des incapacités : protéger sans jamais diminuer », *Defrénois*, 2005, n° 1, pp. 3-34.

FOSSIER, T., « La protection de la personne, un droit flexible, ét. 17 », *Droit de la famille*, 2007, n° 5.

FOSSIER, T., « La réforme de la protection des majeurs. Guide de lecture de la loi du 5 mars 2007 », *JCP N*, mars 2007, n° 11, p. 1128.

FOSSIER, T., « Le statut civil de la personne vulnérable gouverné par des principes fondamentaux », *JCP N*, septembre 2008, n° 36, p. 1277.

FOSSIER, T., « Le législateur des pauvres en esprit », in G. WICKER (dir.), *Mélanges Hauser*, Lexis-Nexis, Dalloz, 2012, pp. 95-109.

FOUILLEE, A., *La Revue*, juillet 1910, pp. 454-455.

FRISON-ROCHE, M.-A., « Remarques sur la distinction de la volonté et du consentement en droit des contrats », *RTD Civ.*, 1995, p. 573 s.

FRULEUX, F., « Le régime fiscal du "don exceptionnel" exonéré de droits de mutation à titre gratuit », *JCP N*, 2004, n° 45, p. 1544.

FUCHS-CESSOT, A., « 15 ans de droit au logement opposable : la Cour des comptes dresse un bilan mitigé », *RDI*, 2022, p. 162.

FULRICHON, H., « L'accompagnement des personnes âgées vulnérables : nouveau concept juridique, nouvelle conception de la protection. », *Droit de la famille*, mars 2017, pp. 22-26.

GAMALEU KAMENI, C., « Brèves réflexions sur le droit de vote des majeurs protégés au regard de la loi du 23 mars 2019 », *AJ Famille*, 2019, p. 515.

GARRIGOU, A., « Le brouillon du suffrage universel. Archéologie du décret du 5 mars 1848 », *Genèses*, 1991, n° 6, p. 161.

GAUDIN, A., « Consentement du citoyen et fondement de la démocratie », in L. FORT, J.-B. GUYONNET (dir.), Consentement et droit public, L'harmattan, 2021.

GELBLAT, A., « La difficulté à distinguer la communication institutionnelle de la propagande électorale en période de crise sanitaire », *AJDA*, 2021, p. 920.

GERSTLE, J., « Campagne électorale », in P. PERRINEAU, D. REYNIE (dir.), *Dictionnaire du vote*, PUF, 2001, p. 133.

GHEVONTIAN, R., « Le principe de dignité du scrutin », *D.*, 2003, p. 1132.

GHEVONTIAN, R., « La notion de sincérité du scrutin », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, janvier 2003, n° 13.

GHEVONTIAN, R., « Le Conseil constitutionnel, juge électoral et la liberté d'expression », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, mars 2012, n° 36, pp. 45-54.

GIRER, M., « L'accompagnement des personnes âgées vulnérables », *Droit de la famille*, mars 2017, pp. 34-38.

GODON, L., « La participation aux décisions collectives d'un non-associé constitue une cause de nullité des délibérations sociales », *Rev. sociétés*, 2016, p. 175.

GRAEFF, B. et REBOURG, M., « La prise de décision appuyée du droit brésilien : un nouvel instrument juridique de soutien à l'exercice de la capacité juridique », *Dr. fam.*, juin 2019, n° 6, p. 7.

GUERIN, D., « Entre protection et autonomie », *AJ Famille*, 2020, p. 274.

GUGLIELMI, G., « Le vote électronique saisi par le droit : le cas français », in G. GUGLIELMI, O. IHL (dir.), *Le vote électronique*, LGDJ, 2015, pp. 121-135.

GUILARTE MARTIN-CALERO, C., « La Cour de cassation espagnole et la Convention de New York : un nouveau paradigme », *Dr. fam.*, mars 2017, pp. 44-46.

GUILARTE MARTIN-CALERO, C., « Le droit de vote des personnes protégées en Espagne : vers l'abolition de la discrimination légale », in G. RAOUL-CORMEIL, A. CARON-DEGLISE (dir.), *La vie privée de la personne protégée. In memoriam Thierry Verheyde*, Mare & Martin, 2019, pp. 156-162.

GUIZOT, F., « De la démocratie dans les sociétés modernes », *La Revue française*, novembre 1837, p. 270.

HALPERIN, J.-L., « La preuve judiciaire et la liberté du juge », *Communications*, 2009, n° 84, pp. 21-32.

HARDEN CHENUT, H., « L'esprit antiféministe et la campagne pour le suffrage en France, 1880-1914 », *Cahiers du genre*, janvier 2021, n° 52, pp. 51-73.

HAUSER, J., « Incapables majeurs : actes de la vie courante (Civ. 1ère, 19 octobre 2004, n° 1413 ; JCP 2004.IV.3299) », *RTD Civ.*, 2005, p. 103.

HAUSER, J., « La définition des actes strictement personnels du majeur protégé : l'autorité parentale exercée par un majeur protégé », *RTD Civ.*, 2014, p. 84.

HAUSER, J., « La production d'un certificat médical n'est pas une condition de recevabilité de la mainlevée d'une tutelle (Civ. 1ère, 9 novembre 2016, n° 14-17.735, publié au Bulletin ; *D.* 2016. 2336 ; *AJ fam*. 2016. 606, obs. T. Verheyde) », *RTD Civ.*, 2017, p. 99.

HAUSER, J., « Les actions personnelles du majeur protégé (Aix-en-Provence, 4 févr. 2003, *Dr. fam*. 2003.127, note A. Gouttenoire) », *RTD Civ.*, 2004, p. 63.

HAUSER, J., « L'intégrité du consentement et les personnes vulnérables (Civ. 1ère, 1er juillet 2009, n° 08-13.402 publié au Bulletin ; *Dr. fam.* 2009, n° 117, note I. Maria - CEDH 16 juill. 2009, Zehentner c/ Autriche, req. n° 20082/02) », *RTD Civ.*, 2009, p. 697.

HAUSER, J., « Majeurs protégés : difficile équilibre entre volonté et protection (Tribunal suprême espagnol, 3 juin 2016, STS 373/2016) », *RTD Civ.*, 2017, p. 356.

HAUSER, J., « Ouverture et renouvellement de la mesure : refus d'examen, certificat circonstancié et droit transitoire », *RTD Civ.*, 2017, p. 612.

HAUSER, J., « Personnalité du majeur protégé : relations sexuelles et droit de vote (CAA Bordeaux, 6 novembre 2012, n° 11BX01790, *AJDA* 2013. 115, concl. D. Katz ; *D.* 2013. 312, obs. F. Vialla - Dijon 6 juin 2012, n° 12/00220, *AJ fam*. 2012. 507, obs. T. Verheyde) », *RTD Civ.*, 2013, p. 91.

HEBERT, S., « Le mandat de prévention : une nouvelle forme juridique ? », *D.*, 2008, p. 307.

HENNETTE-VAUCHEZ, S., « Kant contre Jéhovah ? », *D.*, 2004, p. 3154.

HERAN, F., « Voter toujours, parfois... ou jamais », in B. CAUTRES, N. MAYER (dir.), *Le nouveau désordre électoral. Les leçons du 21 avril 2002,* Presses de Sciences Po, 2004, pp. 351-367.

HERIN, J.-L., « Les exclus du droit de vote », *Pouvoirs*, 2007, n° 120, pp. 95-107.

HERZOG-EVANS, M., « Pas de QPC pour la privation perpétuelle des droits civiques », *AJ pénal*, 2013, p. 358.

HIELLE, O., « Prisons : l'extension du régime juridique de la fouille à nu », *Dalloz actualité*, mai 2016.

HORVAIS, J., « Les conditions de définition et de réalisation d'une recherche inclusive qui accepte sa propre vulnérabilité », *Recherches qualitatives*, 2019, pp. 40-49.

IDZIAK, B., « Le plan personnalisé de compensation. L'évaluation du besoin de compensation », in S. CHASSAGNARD-PINET et A. GONZALEZ (dir.), *Compensation du handicap et inclusion sociale. Les apports d'une conception sociale du handicap*, Mare & Martin, 2017, pp. 155-166.

INSEE, « Élections présidentielles et législatives de 2002à 2017 : une participation atypique en 2017 », *Insee Première*, 2017, n° 1671.

JACOPIN, S, Présomption(s) et minorité en droit pénal, *RSC*, 2020, p. 27.

JOBART, J.-C., « Abstention et sincérité du scrutin municipal », *AJDA*, 2020, p. 2212.

JOUANJAN, O., « Logiques de l'égalité », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2020, n° 4.

JULIENNE, F., « Le mineur associé », *RTD com.*, 2015, p. 199.

KARAQUILLO, J.-P., « Droit de vote des mineurs de moins de 16 ans dans une association sportive », *RJES*, 1990, n° 12, p. 85.

KIILAKOSKI, T. et GRETSCHEL, A., « Examen critique des possibilités de participation structurée », in CONSEIL DE L'EUROPE, *Points de vue sur la jeunesse – Volume 1. 2020 – Quelles perspectives ?*, 2014, pp. 109-130.

KLEIN, J., « Majeurs protégés : bilan de la réforme », *AJ fam.*, 2011, p. 182.

LABORDE, J.-P., « Quelques réflexions à propos du projet de loi sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées », *Droit social*, 2004, p. 986.

LABROUSSE, F., « Discussion sur le suffrage des femmes », *Annales du Sénat*, novembre 1922.

LACHARME, B., « Le DALO : du droit proclamé au droit réel », *Après-demain*, mars 2009, n° 11, pp. 28-30.

LACOUR, C., « La personne âgée vulnérable : entre autonomie et protection », *Gérontologie et société*, avril 2009, n° 131, pp. 187-201.

LACOUR, C. et LECHEVALIER HURARD, L., « Restreindre la liberté d'aller et venir des personnes âgées ? L'épineuse question de la capacité à consentir des personnes atteintes de troubles cognitifs », *RDSS*, 2015, p. 983.

LAFORE, R., « L'accès aux droits, de quoi parle-t-on ? », *Regards*, février 2014, n° 46, pp. 21-32.

LARROUY, M., « La naissance de la politique d'accessibilité. Des politiques de transport des personnes handicapées aux politiques d'accessibilité des transports urbains de voyageurs en France de 1975 à 2005 », in J. ZAFFRAN (dir.), *Accessibilité et handicap*, PUG, 2015, pp. 49-70.

LASCOUMES, P. et SERVERIN, E., « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et société*, 1986, n° 2, pp. 101-124.

LEBRETON, G., « Ordre public et dignité de la personne humaine : un problème de frontière », in M.-J. REDOR (dir.), *L'odre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Bruylant, 2001, pp. 353-367.

LE BRETON, M. et LEPELLEY, D., « Une analyse de la loi électorale du 29 juin 1820 », *Revue économique*, mars 2014, n° 65, p. 469 à 518.

LE CANNU, P. et DONDERO, B., *Droit des sociétés*, LGDJ, 2022.

LECOMPTE, C., « De la lente reconnaissance du handicap », in O. GUEZOU, S. MANSON (dir.), *Droit public et handicap*, Dalloz, 2009, pp. 15-23.

LECOMPTE, C., « La notion juridique de personne handicapée », in O. GUEZOU, S. MANSON (dir.), *Droit public et handicap*, Dalloz, 2009.

LEFEBVRE DES NOËTTES, V., « Quelques histoires singulières autour de l'élaboration du certificat médical circonstancié en vue d'une mesure de protection », in B. EYRAUD, J. MINOC, C. HANON (dir.), *Choisir et agir pour autrui ? Controverse autour de la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées*, John Libbey Eurotext, 2018, pp. 167-173.

LEMOULAND, J.-J. et NOGUERO, D., « Droit des majeurs protégés », *Recueil Dalloz*, 2020, p. 1485.

LE POURHIET, A.-M., « Droit à la différence et revendication égalitaire : les paradoxes du postmodernisme », in N. ROULAND (dir.), *Le droit à la différence*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2002, pp. 251-261.

LEROY, Y., « La notion d'effectivité du droit », *Droit et société*, mars 2011, n° 79, pp. 715-732.

LEROYER, A.-M., « Le mariage de la personne protégée (CEDH 25 oct. 2018, n° 37646/13, Delecolle c/ France, *AJ fam*. 2018. 693, obs. G. Raoul-Cormeil) », *RTD Civ.*, 2019, p. 80.

LEROYER, A.-M., « L'insanité d'esprit : retour sur la distinction du consentement et de la capacité », *RTD Civ.*, 2020, p. 348.

LEROYER, A.-M., « Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs », *RTD Civ.*, 2007, p. 394.

LEROYER, A.-M., « Personnes protégées - Qualification des actes de gestion du patrimoine », *RTD Civ.*, 2009, p. 180.

LEVY, M., « La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale : changement et/ou continuité », *RDSS*, 2002, p. 423.

LIEGEY, G., MULLER, A. et PONS, V., « L'abstention n'est pas une fatalité », *Esprit*, hiver 2011, pp. 77-88.

LINGIBE, P., « Le Conseil d'Etat et l'abstention : juger de la moralité de l'élection ou de celle des électeurs ? », *Dalloz actualité*, juillet 2020.

LOCHAK, D., « La citoyenneté, un concept juridique flou », in D. COLAS, C. EMERI, J. ZYLBERBERG, (dir.), *Citoyenneté et nationalités. Perspectives en France et au Québec*, PUF, 1991.

LOPEZ, M., « Handicap et citoyenneté : du droit de vote à l'éligibilité des personnes en situation de handicap », *RDSS*, 2013, p. 919.

LORANS, Y., « Le législateur européen et la protection des droits fondamentaux dans l'Union : vers une concrétisation législative de la Charte », *RTD Eur.*, 2021, p. 59.

MACOVEI, O.A., « L'intégration des personnes handicapées dans l'Union européenne », *Rev. UE*, 2016, p. 37.

MALIGNER, B., « Le Conseil constitutionnel, juge des opérations et des finances électorales », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, octobre 2013, n° 41.

MALIGNER, B., « La loi visant à reconnaître le vote « blanc » », *AJDA*, 2014, p. 680.

MALLET, E., « Actes à consentement strictement personnel et majeur protégé », *Dr. fam.*, 2014, n° 3, ét. 4.

MAMOUDY, O., « Dix ans d'application de la jurisprudence Danthony au Conseil d'Etat », *AJDA*, 2022, p. 796.

MARIA, I., « De l'intérêt de distinguer jouissance et exercice des droits », *JCP G*, 2009, n° 149.

MARIA, I., « L'aspect subversif des droits de l'homme en cause dans le domaine de la protection juridique », *Dr. fam.*, 2016, comm. 248.

MARIA, I., « Jouir et/ou exercer ses droits en situation de vulnérabilité : les concepts civilistes revisités à la lumière de la Convention », in B. EYRAUD, J. MINOC, C. HANON (dir.), *Choisir et agir pour autrui ? Controverse autour de la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées*, John Libbey Eurotext, 2018, pp. 66-69.

MARIA, I., « L'acte toujours annulable pour insanité d'esprit malgré le respect des formalités de protection », *Dr. fam.*, septembre 2018, n° 9, p. comm. 222.

MARIA, I., « L'existence du consentement, insaisissable condition de validité du contrat », *in Mélanges offerts à Geneviève Pignarre. Un droit en perpétuel mouvement*, LGDJ, 2018.

MARIA, I., « Nouveau rapport sur la protection juridique des personnes : feue l'incapacité juridique ?, comm. 266 », *Dr. fam.*, novembre 2018, n° 11.

MARIA, I., « Protection juridique des majeurs : une nouvelle réforme dans l'attente d'une autre ? », *Droit de la famille*, 2019, n° 4, p. Dossier 15.

MARIA, I., « Impact des décrets de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, comm. 225 », *Dr. fam.*, novembre 2019, n° 11.

MARIA, I., « Exercice et jouissance des droits civils et politiques », *JC Civil Code, Fasc. unique*, juillet 2021.

MARKUS, J.-P., « Le statut administratif des élections politiques », *RFDA*, 2020, p. 349.

MARTIN, P., « Personnes âgées dépendantes, personnes handicapées : les nouvelles frontières de l'action sociale », *RDSS*, 2015, p. 768.

MARTY, R., « De l'indisponibilité conventionnelle des biens », *LPA*, 2000, vol. 233, p. 8.

MATHIEU, B., « La dignité de la personne humaine : quel droit ? Quel titulaire ? », *D.*, 1996, p. 282.

MAUGER-VIELPEAU, L., « La protection de la personne du majeur protégé mal ordonnée, comm. 107 », *Droit de la famille*, 2020, n° 7-8.

MAZEAU, M., « Troubles cognitifs, Déficience Mentale, Troubles Spécifiques des Apprentissages : Un mot peut en cacher un autre », *Contraste*, 2005, n° 22-23, p. 187 à 207.

MERCAT-BRUNS, M., « L'influence de la Convention sur le droit des (in)capacités aux Etats-Unis », in B. EYRAUD, J. MINOC, C. HANON (dir.), *Choisir et agir pour autrui ? Controverse autour de la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées*, 2018, pp. 97-103.

MERCAT-BRUNS, M., « Comment repenser la capacité de la personne vulnérable ? Perspectives transatlantiques au croisement du droit civil et du droit social », *Revue de droit du travail*, 2018, n° 1, p. 31.

MICHALIS, I., « Le consentement du citoyen. Les instruments constitutionnels de l'expression de l'adhésion du citoyen », in L. FORT, J.-B. GUYONNET (dir.), Consentement et droit public, L'harmattan, 2021, p. 233 s.

MIKALEF-TOUDIC, V., « Le contentieux de la vie privée du majeur protégé », in G. RAOUL-CORMEIL, A. CARON-DEGLISE (dir.), *La vie privée de la personne protégée. In memoriam Thierry Verheyde*, Mare & Martin, 2019.

MILANO, S., « La loi du 11 février 2005 : pourquoi avoir réformé la loi de 1975 ? », *RDSS*, 2005, p. 361.

MILANO, S., « Conception et définitions du handicap », *RDSS*, 2015, p. 483.

MILLARD, E., « Effectivité des droits de l'homme », in J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, H. GAUDIN, J.-P. MARGENAUD, St. RIALS et F. SUDRE (dir.), *Dictionnaire des droits de l'homme*, PUF, 2008, p. 349.

MILLERIOUX, G., « L'accompagnement social des personnes majeures vulnérables », *Droit de la famille*, mars 2017, pp. 27-31.

MOLFESSIS, N., « La dignité de la personne humaine en droit civil », in M.-L. PAVIA et T. REVET (dir.), *La dignité de la personne humaine*, Economica, 1999, pp. 107-136.

MONEGER, F., « Brèves remarques sur la portée de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées », *RDSS*, 2020, p. 73.

MONTOURCY, V., « Communication des comptes de gestion à un proche : le refus du majeur protégé doit être respecté. Civ 1ère, 23 mars 2022 », *AJ fam.*, 2022, p. 228.

MONTOURCY, V., « La dispense d'audition du majeur doit être spécialement motivée », *AJ fam.*, 2020, p. 193.

MORACCHINI-ZEIDENBERG, S., « L'acte personnel de la personne vulnérable », *RTD Civ.*, 2012, p. 21.

MUXEL, A., « L'abstention : déficit démocratique ou vitalité politique ? », *Pouvoirs*, janvier 2007, n° 120, pp. 43-55.

MUXEL, A., « Le peuple électeur », in M. WIEROVKA (dir.), *Le peuple existe-t-il ?*, Sciences humaines, 2012, pp. 241-260.

NEIRINCK, C., « L'embryon humain : une catégorie juridique à dimension variable ? », *D.*, 2003, p. 841.

NOGUELLOU, R., « Faut-il étendre la technique des droits opposables ? », *AJDI*, 2011, p. 854.

NOGUERO, D., « Pour la protection à la française des majeurs protégés malgré la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées », *RDSS*, 2016, p. 964.

NOGUERO, D., « Election, droit de vote, droits fondamentaux et majeurs protégés », *JDSAM*, 2017, n° 16, pp. 128-137.

NOGUERO, D., « Vulnérabilité et aptitude, rapport français », in *Association Henri Capitant, La vulnérabilité*, Bruylant, 2018, p. 173 s.

NOGUERO, D., « Agitation ou tempête pour le droit des majeurs protégés ? », *JCP G*, 2018, n° 25, p. 698.

NOGUERO, D., « Election, droit de vote, droits fondamentaux et majeurs protégés », in G. RAOUL-CORMEIL, A. CARON-DEGLISE (dir.), *La vie privée de la personne protégée. In memoriam Thierry Verheyde*, Mare & Martin, 2019, pp. 75-104, et son Addendum « Vote et majeurs protégés », mars 2019.

NOGUERO, D., « Protection de la personne et autonomie des majeurs protégés : les actes simplement et strictement personnels », *Droit prospectif RRJ*, 2019, n° 1, pp. 111-199.

NOGUERO, D., « Révocation du mandat de protection future pour une tutelle ouverte de durée décennale avec motivation exigée de la suppression du droit de vote », *LPA*, 2019, n° 216, p. 3.

ORIOL, P., « Le droit de vote des résidents étrangers dans l'Union européenne », *Migrations Société*, juin 2007, n° 114, pp. 83-97.

PACAUD, C., « Accompagnement social : A la recherche d'un sens perdu... », *Contrepoint*, janvier 2012, n° 2, pp. 61-75.

PARIS, H. et CHAUFFAUT, D., « Améliorer les modes d'accueil de la petite enfance : droit opposable et autres options », *Dr. soc.*, 2007, p. 1283.

PARISOT, A.-S., « Droit à compensation et droit au recours », in O. GUEZOU et S. MANSON (dir.), *Droit public et handicap*, Dalloz, 2010, pp. 295-310.

PASTOR, J .-M., « Utiliser Facebook peut constituer une manoeuvre électorale – CE, 6 mai 2015 », *AJDA*, 2015, p. 957.

PAVIA, M.-L., « La découverte de la dignité de la personne humaine », in M.-L. PAVIA et T. REVET (dir.), *La dignité de la personne humaine*, Economica, 1999.

PAYAN, S., « De l'autochtonie à la citoyenneté : vers une construction psychique de la citoyenneté », *Topique*, janvier 2011, n° 114, pp. 115-123.

PECAUT-RIVOLIER, L., « Les mesures de protection du code civil comme dispositif d'accompagnement », *RDSS*, 2012, p. 1010.

PECAUT-RIVOLIER, L., « Les préconisations du médecin spécialiste ne sont pas loi pour le juge des tutelles – Cour d'appel de Douai 24 mars 2010 », *AJ fam.*, 2010, p. 236.

PECHILLON, E. et RENARD, S., « Le droit de vote des personnes hospitalisées en psychiatrie », *Santé mentale*, mars 2017, n° 216, p. 12.

PECQUEUR, E., « Dossier « Majeurs protégés » : Ouverture, révision, modification et mainlevée des mesures de protection », *AJ fam.*, 2014, p. 151.

PECQUEUR, E., « Le rapport Caron-Déglise : des propositions ambitieuses, une réponse politique défaillante ? », *AJ fam.*, 2018, p. 491.

PECQUEUR, E., « Sort des majeurs protégés dans la réforme », *AJ fam.*, 2019, p. 266.

PETERKA, N., « Dossier « Les majeurs protégés : les nouveautés » : La gestion des biens de la personne protégée », *AJ fam.*, 2016, p. 186.

PETERKA, N., « Pas de mise sous protection judiciaire sans certificat médical circonstancié, fût-il établi sur pièces médicales », *D.*, 2017, p. 1455.

PETERKA, N., « Nécessité du constat de l'altération des facultés personnelles », *JCP N*, 2019, n° 27, p. 1229.

PETERKA, N., « La déjudiciarisation du droit des personnes protégées par la loi du 23 mars 2019. Progrès ou recul de la protection ? Doctr. 437 », *JCP G*, avril 2019, n° 16.

PETTITI, L.E., « La dignité de la personne humaine en droit européen », in M.-L. PAVIA et T. REVET (dir.), *La dignité de la personne humaine*, Economica, 1999, pp. 53-66.

PEYRONNET, M., « CJUE : Définition du "handicap" », *Dalloz actualité*, 26 avril 2013.

PHILIPPE, C., « Régimes matrimoniaux et altération des facultés mentales, ét. 24 », *Dr. fam.*, mai 2006, n° 5.

PHILIPPE, C.-M., « Entre effectivité et validité du droit : l'exemple du droit du public à l'information », in V. CHAMPEIL-DESPLATS, D. LOCHAK (dir.), *A la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Presses Universitaires de Paris Nanterre, 2008, pp. 59-71.

PICHARD, M., « Le droit à la compensation du handicap comme droit à », in S. CHASSAGNARD-PINET et A. GONZALEZ (dir.), *Compensation du handicap et inclusion sociale. Les apports d'une conception sociale du handicap*, Mare & Martin, 2017, pp. 111-126.

POINSOT, O., « Etude n° 19 : Le réglement de fonctionnement », in F. VIALLAT (dir.), *Jurisprudences du secteur social et médico-social*, Dunod, 2012, pp. 308-319.

PRELOT, P.-H., « Le suffrage universel dans la république. Les débats parlementaires 1871-1875 », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, février 2013, n° 38, pp. 205-328.

RAMBAUD, R., « Contentieux des élections municipales : les "lois" de l'écart de voix », *AJDA*, 2020, p. 1596.

RAMBAUD, R., « Élections municipales 2020 : retour sur le scrutin et perspectives contentieuses », *D.*, 2020, p. 1400.

RAMBAUD, R., « Elections municipales : le Conseil constitutionnel valide la loi du 23 mars 2020 », *AJDA*, 2020, p. 1673.

RAMBAUD, R., « La clarification du droit électoral », *AJDA*, 2020, p. 346.

PETIT, F., « L'émergence d'un droit à l'accompagnement », *RDSS*, 2012, n° 6, p. 977.

RAMBAUD, R., « Elections municipales dans un « cluster » ? Peu importent l'abstention et le confinement ! », *AJDA*, 2021, p. 1223.

RAMBAUD, R., « Droit électoral et covid-19 : l'occasion manquée du vote par correspondance », *AJDA*, 2021, p. 486.

RAMBAUD, R., « Contentieux électoral et abstention », *AJDA*, 2022, p. 1097.

RAMBAUD, R., « L'émergence prétorienne d'un nouveau référé pré-électoral », *AJDA*, 2022, p. 233.

RAMBAUD, R., « Hésitations autour du référé pré-électoral », *AJDA*, 2022, p. 926.

RAOUL-CORMEIL, G., « Accompagnement et protection des intérêts patrimoniaux », *Droit de la famille*, mars 2017, pp. 38-41.

RAOUL-CORMEIL, G., « Rapport Caron-Déglise : 104 propositions pour quelle réforme ? », *LEFP*, novembre 2018, n° 10, p. 5.

RAOUL-CORMEIL, G., « Contrôle préventif du projet de mariage : de l'autorisation à l'opposition », *D.*, 2019, p. 1865.

RAOUL-CORMEIL, G., « Les distorsions entre la théorie et la pratique du droit des majeurs protégés », *JCP G*, février 2019, n° 5, p. 121.

RAOUL-CORMEIL, G., « La notion de personne vulnérable en droit civil », *CRDF*, 2020, n° 18, pp. 47-54.

RAOUL-CORMEIL, G., « Assistance et représentation dans la protection juridique des majeurs », *Dr. fam.*, septembre 2021, n° 9, p. dossier 17.

RAOUL-CORMEIL, G. et ROGUE, F., « L'insécurité juridique tenant à l'insanité ou à l'incapacité d'une partie à l'acte notarié », *LPA*, 2015, n° 86, p. 27.

REBOURG, M., « Les principes directeurs de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection juridique des majeurs, étude 16 », *Droit de la famille*, mai 2007, n° 5.

REBOURG, M., « Admission en établissement et contrat de séjour : un droit perfectible », *Gérontologie et société*, 2016, n° 150, pp. 173-187.

REINHARD, Y., « Le droit de vote de l'actionnaire (Com. 9 févr. 1999, arrêt n° 398 P, *Rev. sociétés* 1999.81, note P. Le Cannu, *D.* 2000.231, obs. J.-C. Hallouin, JCP 1999 éd. E., note Y. Guyon) », *RTD com.*, 1999, p. 902.

RENAUDIE, O., « De la Convention à son effectivité. L'article 12 est-il invocable devant les juridictions administratives françaises ? », in B. EYRAUD, J. MINOC, C. HANON (dir.), *Choisir et agir pour autrui ? Controverse autour de la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées*, John Libbey Eurotext, 2018, pp. 243-248.

RENAUT, M.-H., « Les conséquences civiles et civiques des condamnations pénales. Le condamné reste citoyen à part entière », *RSC*, 1998, p. 265.

REVET, T., « Les critères du contrat d'adhésion », *D.*, 2016, p. 1771.

RIHAL, H., « A l'impossible nul n'est tenu, un candidat empêché d'écrire est éligible au conseil municipal », *AJDA*, 2021, p. 2351.

RIHAL, H., « La participation et la citoyenneté des personnes handicapées, 15 ans après », in F. DURAND (dir.), *La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. 15 ans de progrès réels et d'espoirs déçus*, IFJD, 2021, pp. 65-76

ROCHEFORT, F., « Laïcisation des mœurs et équilibres de genre. Le débat sur la capacité civile de la femme mariée (1918-1938) », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 2005, vol. 87, n° 3, pp. 129-141.

ROMAN, D., « "Droits humains et libertés fondamentales", des notions "intelligibles" mais "imprécises" ? », *Revue de droit du travail*, 2017, p. 391.

ROUSSET, G., « Concilier liberté d'aller et venir et obligation de sécurité en EHPAD en période de pandémie, l'apport du Conseil d'État », *JCP G*, 2021, n° 16, p. 441.

ROY, M.-P., « La lutte contre la fraude électorale », *AJDA*, 1989.

ROZA, S., « Utopie, démocratie totale et souveraineté populaire. Du Code de la Nature de Morelly à la Conjuration des égaux (1755-1797) », *Tumultes*, février 2017, n° 49, pp. 157-171.

SADOUN, M., « Faut-il être compétent ? », *Pouvoirs*, 2006, n° 120, pp. 57-69.

SALBREUX, R. et MISES, R., « La notion de déficience intellectuelle et ses applications pratiques », *Constraste*, 2005, n° 22-23, pp. 23-47.

SALVAGE-GEREST, P., « Les actes dont la nature implique le consentement strictement personnel du majeur en tutelle : une catégorie à revoir d'urgence », *Dr. fam.*, 2009, n° 3, ét. 17.

SAVATIER, R., « Les creux du droit positif au rythme des métamorphoses d'une civilisation », in *Le problème des lacunes en droit*, Bruylant, 1968, pp. 521-535.

SCHNAPPER, D., « Histoire, citoyenneté et démocratie », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, mars 2001, n° 71, pp. 97-103.

SCHUR, L. et KRUSE, D., « Disability and Election Policies and Practices », in B.C. BURDEN, C. STEWART (dir.), *The Measure of American Elections*, Cambridge University Press, 2014, pp. 188-222.

SCHWEITZER, M.-G., « Quelles sont les incidences médico-légales des articles 122-1 alinéa 1 et 2 et 122-2 en termes de responsabilité pénale, d'imputabilité, de discernement et de contrôle des actes ? », in J.-L. SENON, J.-C. PASCAL, G. ROSSINELLI, *Expertise psychiatrique pénale*, John Libbey Eurotext, 2008, p. 77 s.

SLAMA, S., « La saga de l'invocabilité de la circulaire « Valls » de 2012 (suite et pas fin) », *AJDA*, 2021, p. 49.

SUBILEAU, F., « L'abstentionnisme : apologisme ou stratégie », in N. MAYER (dir.), *Les modèles explicatifs du vote*, L'Harmattan, 1997.

TADROS, A. et DALION, A., « Quelques réflexions sur la nature juridique des valeurs mobilières donnant accès au capital », *Revue Droit & Affaires*, 2007, n° 4, p. 14.

TANI, A., « Voici venu le juge des contentieux de la protection ! », *JCP N*, janvier 2020, n° 5, p. 1038.

TESSARI VEYRE, A., PETITPIERRE, G. et GREMAUD, G., « L'entretien de recherche avec des personnes ayant une déficience intellectuelle », *Revue francophone de recherche en ergothérapie*, 2016, vol. 2, n° 2, pp. 74-81.

TOMEI, S., « Citoyenneté et suffrage universel en france depuis la révolution », *Humanisme*, janvier 2009, pp. 42-50.

TREMBLAY, M. *et al.*, « Stratégies d'émancipation pour la participation politique et le développement des compétences citoyennes des personnes ayant une déficience intellectuelle », *Revue suisse de pédagogie spécialisée*, janvier 2020, pp. 23-31.

TRIOMPHE, A., « La compensation du handicap dans la loi du 11 février 2005 : du mythe à la réalité », *RDSS*, 2005, p. 371.

TROY, C., « L'accès à l'éducation et à la scolarisation des élèves en situation de handicap. Les conditions d'une école inclusive », in S. CHASSAGNARD-PINET et A. GONZALEZ (dir.), *Compensation du handicap et inclusion sociale. Les apports d'une conception sociale du handicap*, Mare & Martin, 2017, pp. 231-248.

VALLEE, L., « Droit des pensions et suppression des peines afflictives ou infamantes », *D.*, 2003, p. 1797.

VERHEYDE, T., « La protection de la personne du majeur protégé », *AJ Famille*, 2009, p. 19.

VERHEYDE, T., « La protection de la personne et des biens : une distinction problématique en droit des majeurs protégés », in J.-M. PLAZY et G. RAOUL-CORMEIL (dir.), *Le patrimoine de la personne protégée*, 2015, LexisNexis, spéc. pp. 287-297, reproduit in G. RAOUL-CORMEIL, A. CARON-DEGLISE (dir.), *La vie privée de la personne protégée. In memoriam Thierry Verheyde*, Mare & Martin, 2019, p. 430 à 441.

VERHEYDE, T., « Les mesures de protection juridique des majeurs », *AJ Famille*, 2016, p. 182.

VERHEYDE, T., « Capacité ou non du majeur à protéger à exprimer sa volonté : des incohérences », *AJ Famille*, 2016, p. 236.

VERON, P., « Étude n° 14 : Les aménagements de la liberté d'aller et venir de la personne en institution », in F. VIALLAT (dir.), *Jurisprudences du secteur social et médico-social*, Dunod, 2012, pp. 219-294.

VERON, P., « Fugue mortelle en EHPAD : usage du bracelet électronique et manquement à l'obligation de sécurité (note ss. CA Paris, 7 mai 2018, n° 16/10689) », *Le journal des accidents et des catastrophes (en ligne)*, mai 2019, n° 187

VERON, P., « Le juge et la liberté d'aller et venir des personnes âgées en institution », *Médecine & Droit*, mars-avril 2017, p. 53 et s.

VINCENT, J.-Y., « Citoyenneté et dignité : les exclus de la citoyenneté par décision de justice », in G. KOUBI (dir.), *De la citoyenneté*, Lexis Nexis, 1995, p. 106.

VIVIANO, M., « Le juge pénal et les fraudes durant les campagnes électorales », *RSC*, 1999, p. 69.

WILLIS, D.S., MCGLADE, I. et MENABNEY, C., « Voting and the Scottish referendum: perspectives of people with intellectual disabilities and their family and paid cairers », *Disability and society*, s.d., vol. 31, n° 7, pp. 914-928.

WOEHRLING, J., « Les trois dimensions de la protection des minorités en droit constitutionnel comparé », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 2004 2003, n° 34, p-. 95-153.

WOLOKOW, J., « Aménagements urbains et handicaps », in F. DURAND (dir.), *La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. 15 ans de progrès réels et d'espoirs déçus*, IFDJ, 2021, pp. 99-110.

WOOD, P.H.N. et BADLEY, E.N., « An Epidemiological Appraisal of Disablement », in *Recent Advances in Community Medicine*, 1978.

ZEGGAR, H., « L'accès aux droits des populations en difficulté. Une enquête de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale », *Dr. soc.*, 2001, p. 535.

ZOUAG, S., « Les implications pratiques de l'accompagnement », *Droit de la famille*, mars 2017, pp. 18-21.

ZYGART, S., « L'émergence du principe de compensation des conséquences du handicap », in S. CHASSAGNARD-PINET et A. GONZALEZ (dir.), *Compensation du handicap et inclusion sociale. Les apports d'une conception sociale du handicap*, Mare & Martin, 2017, pp. 49-57.

« Actualités des majeurs protégés », *AJ fam.*, 2020, p. 201.

« La protection de la personne du majeur protégé », in G. RAOUL-CORMEIL, A. CARON-DEGLISE (dir.)*, La vie privée de la personne protégée. In memoriam Thierry Verheyde*, Mare & Martin, 2019, p. 447 à 456.

« La vulnérabilité », *CRDF*, 2020, n° 18.

« Les députés disent non au vote par correspondance », *AJDA*, 2022, p. 256.

« Liberté d'aller et venir dans les établissements sanitaires et médico-sociaux, et obligation de soins et de sécurité », *Recherche en soins infirmiers*, février 2005, n° 81, pp. 139-155.

« 48,7 millions d'électeurs inscrits pour l'élection présidentielle 2022 », *Insee Focus*, mars 2022, n° 264.

V. RAPPORTS, PROJETS, AVIS

102 E CONGRES DES NOTAIRES DE FRANCE, *Les personnes vulnérables*, 2006.

116E CONGRES DES NOTAIRES DE FRANCE, *Protéger : le cœur de la mission du notaire*, 2020.

AJUPID, *Guide des pratiques encourageantes en matière de capacité juridique et d'accès à la justice*, 2015.

ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées*, 8 janvier 2019.

BLATMAN, M., *Étude de l'effet direct des stipulations de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées. Rapport au Défenseur des droits*, décembre 2016.

CARON-DEGLISE, A., *Rapport de mission interministérielle : L'évolution de la protection juridique des personnes. Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables*, 2018.

CNCDH, *Avis sur le consentement des personnes vulnérables*, 2015.

CNCDH, *Avis sur le droit de vote des personnes handicapées. Citoyenneté et handicap : « Voter est un droit, pas un privilège »*, 26 janvier 2017.

CNCPH*, Rapport 2010*.

COMITE INTERMINISTERIEL DU HANDICAP, *Gardons le cap, changeons le quotidien !*, 28 octobre 2018.

CONSEIL D'ETAT, *La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui*, Rapport annuel 2018.

COUR DES COMPTES, *La protection juridique des majeurs : Une réforme ambitieuse, une mise en oeuvre défaillante*, 2016.

COUR DES COMPTES, *Le droit au logement opposable. Une priorité à restaurer*, janvier 2022.

DEFENSEUR DES DROITS, *L'accès au vote des personnes handicapées*, mars 2015.

DEFENSEUR DES DROITS, *Rapport annuel d'activité*, 2016.

DEFENSEUR DES DROITS, *La Convention relative aux droits des personnes handicapées. Comprendre et mobiliser la Convention pour défendre les droits des personnes handicapées*, décembre 2016.

DEFENSEUR DES DROITS, *Rapport « Protection juridique des majeurs vulnérables »*, 2018.

DEFENSEUR DES DROITS, *La mise en oeuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH)*, 2020.

DEFENSEUR DES DROITS, *Les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD*, Rapport 2021.

DEFENSEURE DES ENFANTS, *Enfants au coeur des séparations parentales conflictuelles*, Rapport thématique 2008.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA STRATEGIE NATIONALE POUR L'AUTISME AU SEIN DES TROUBLES DU NEURO-DEVELOPPEMENT, *Ce que nous disent les personnes et les familles sur leur parcours de vie. Premier volet d'une étude annuelle sur l'impact de la stratégie nationale autismes-troubles du neuro-développement*, juin 2020.

GOHET P., *Rapport sur le bilan de la loi du 11 février 2005 et de la mise en place des Maisons Départementales des Personnes Handicapées*, août 2007.

LEGUAY D., *Mission PCH. Rapport remis à Mme la ministre en charge des personnes handicapées*, 28 juillet 2021.

MOUILLER, P., *Repenser le financement du handicap pour accompagner la société inclusive*, Rapport du Sénat, octobre 2018.

SENAT, *Le vote à distance, à quelles conditions ?*, Rapport d'information, 16 décembre 2020.

SENAT*, Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) et de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois (2) sur l'application de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, par M. Jean-René LECERF et Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT*, session extraordinaire de 2012-2011.

SENAT, *Rapport n° 460 sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées*, 16 avril 2014.

SERVICE DE RECHERCHE DU PARLEMENT EUROPEEN, *Politique européenne en faveur des personnes handicapées. De la définition du handicap à la mise en œuvre d'une stratégie*, juin 2017.

TAQUET, A. et SERRES, J.-F., *Plus simple la vie. 113 propositions pour améliorer le quotidien des personnes en situation de handicap*, 28 mai 2018.

UNAFAM, AUTISME FRANCE, HYPERSUPERS TDAH FRANCE, UNAPEI, *Pour la fin d'une discrimination dans l'accès à la prestation de compensation du handicap. Rapport de synthèse pour un décret d'adaptation du référentiel d'accès à la PCH pour les personnes en situation de handicap du fait d'altérations des fonctions mentales, cognitives, psychiques*, mai 2021.

Rapport initial du gouvernement français au comité de suivi de la Convention internationale de protection des droits des personnes handicapées, version du 21 mars 2016.

VI. DIVERS : INTERVENTIONS LORS DE COLLOQUES ET SÉMINAIRES, ARTICLES DE PRESSE, AUTRES

- Articles de presse

AFP, « Le marché éclaté des bulletins de vote », 20 avril 2012, disponible sur https://www.lefigaro.fr/flash-eco/2012/04/20/97002-20120420FILWWW00294-le-marche-eclate-des-bulletin-de-vote.php (Consulté le 4 avril 2022).

BENJAMIN, A., « Les handicapés mentaux commencent à user de leur droit de vote », *Le Monde.fr*, 20 avril 2012, disponible sur http://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2012/article/2012/04/20/les-handicapes-mentaux-commencent-a-user-de-leur-droit-de-vote_1687844_1471069.html (Consulté le 19 septembre 2017).

BENJAMIN, A., « Droit de vote : les handicapés mentaux, des citoyens comme les autres », *L'Express*, 9 avril 2019, disponible sur https://www.lexpress.fr/actualite/societe/droit-de-vote-les-handicapes-mentaux-des-citoyens-comme-les-autres_2068108.html (Consulté le 9 décembre 2020).

JACQUIN, J.-B., « Le droit de vote dans les prisons renforcé avant les régionales et la présidentielle », *Le Monde.fr*, 3 mai 2021, disponible sur https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2021/05/03/le-droit-de-vote-dans-les-prisons-renforce-avant-les-regionales-et-la-presidentielle_6078872_1653578.html (Consulté le 16 juin 2022).

KIRSCHEN, M., « Est-ce bien de Gaulle qui a donné le droit de vote aux femmes ? », *Libération*, 29 avril 2015, disponible sur https://www.liberation.fr/france/2015/04/29/est-ce-vraiment-de-gaulle-qui-a-donne-le-droit-de-vote-aux-femmes_1277138/ (Consulté le 2 février 2022).

ORENSTEIN, A., « Des mairies apprennent le fonctionnement du vote aux handicapés mentaux avant leur première présidentielle », *FranceInter.fr*, 28 mars 2022, disponible sur https://www.franceinter.fr/societe/des-mairies-apprennent-le-fonctionnement-du-vote-aux-handicapes-mentaux-avant-leur-premiere-presidentielle (Consulté le 4 avril 2022).

PIEL, S., « Quand le Conseil constitutionnel validait les comptes de campagne de Chirac et de Balladur », *Le Monde*, 19 janvier 2021, disponible sur https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/01/19/quand-le-conseil-constitutionnel-validait-les-comptes-de-campagne-de-chirac-et-de-balladur_6066728_3224.html (Consulté le 17 octobre 2022).

RAMBAUD, R., « Tribune : Municipales : « Le maintien des élections acquises au 1er tour et le report du 2nd tour en juin est la solution la plus juste » », *Le Monde.fr*, 19 mars 2020, disponible sur https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/03/19/municipales-le-maintien-des-elections-acquises-au-1er-tour-et-le-report-du-2nd-tour-en-juin-est-la-solution-la-plus-juste_6033697_3232.html (Consulté le 6 octobre 2022).

ROGER, P., « Satisfecit du Conseil constitutionnel sur le déroulement de l'élection présidentielle », *Le Monde.fr*, 17 juin 2022, disponible sur https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/06/17/satisfecit-du-conseil-constitutionnel-sur-

le-deroulement-de-l-election-presidentielle_6130807_823448.html (Consulté le 6 octobre 2022).

ROUARCH, M., « Les candidats aux municipales doivent-ils mettre leur photo sur les bulletins de vote ? », 18 mars 2014, disponible sur https://www.francebleu.fr/infos/politique/les-candidats-aux-municipales-doivent-ils-mettre-leur-photo-sur-les-bulletins-de-vote-1395135662 (Consulté le 20 mai 2022).

THREARD, Y., « Roland Dumas : « J'ai sauvé la République en 1995 » », *Le Figaro*, 27 janvier 2015, disponible sur https://www.lefigaro.fr/politique/2015/01/27/01002-20150127ARTFIG00389-roland-dumas-j-ai-sauve-la-republique-en-1995.php (Consulté le 17 octobre 2022).

« A Marseille, des irrégularités insuffisantes pour invalider les élections municipales de 2020 », *Le Monde.fr*, 20 février 2021, disponible sur https://www.lemonde.fr/politique/article/2021/02/20/a-marseille-des-irregularites-insuffisantes-pour-invalider-les-municipales_6070627_823448.html (Consulté le 25 février 2021).

« A Marseille, nouvelles perquisitions dans l'affaire des procurations douteuses », *Le Monde.fr*, 1 juillet 2020, disponible sur https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/07/01/nouvelles-perquisitions-dans-l-affaire-des-procurations-douteuses-a-marseille_6044818_823448.html (Consulté le 25 février 2021).

« Brexit research suggests 1.2 million Leave voters regret their choice in reversal that could change result », *The Independent*, 1 juillet 2016, disponible sur https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-news-second-eu-referendum-leave-voters-regret-bregret-choice-millions-a7113336.html (Consulté le 30 avril 2021).

« Brexit voter says her vote was made on "false premise" and was the wrong decision », *The Independent*, 27 juin 2016, disponible sur https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/brexit-bregret-bregrexit-vote-leave-latest-eu-referendum-petition-a7105151.html (Consulté le 30 avril 2021).

« Closed voting sites hit minority counties harder for busy midterm elections », *USA TODAY*, octobre 2018, disponible sur https://www.usatoday.com/story/news/2018/10/30/midterm-elections-closed-voting-sites-impact-minority-voter-turnout/1774221002/ (Consulté le 9 avril 2021).

« Elections municipales : que se passerait-il en cas de report du second tour ? », *Le Monde*, 15 mars 2020, disponible sur https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/03/15/municipales-que-se-passerait-il-en-cas-de-report-du-second-tour_6033152_823448.html (Consulté le 6 octobre 2022).

« Etats-Unis : comment les républicains empêchent les Noirs de voter aux "midterms" », *L'Obs*, 30 octobre 2018, disponible sur https://www.nouvelobs.com/monde/l-amerique-selon-trump/20181030.OBS4718/etats-unis-comment-les-republicains-empechent-les-noirs-de-voter-aux-midterms.html (Consulté le 9 avril 2021).

« How the Trump Campaign is Trying to Suppress the Black Vote », *Time*, 22 octobre 2020, disponible sur https://time.com/5902729/black-voter-suppression-2020/ (Consulté le 9 avril 2021).

« Le droit de vote des personnes handicapées moins restreint », *La Croix*, 12 juillet 2018, disponible sur https://www.la-croix.com/France/Le-droit-vote-personnes-handicapees-moins-restreint-2018-07-12-1200954499 (Consulté le 9 décembre 2020).

« Municipales 2020 : participation en forte baisse par rapport aux élections précédentes », *Le Monde.fr*, 28 juin 2020, disponible sur https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2020/06/28/municipales-2020-la-participation-en-baisse-par-rapport-au-premier-tour_6044454_4355770.html (Consulté le 6 octobre 2022).

- **Billets de blog**

AYNES, C., « Le vote des résidents d'un ehpad manipulé lors du premier tour des élections municipales ? Retour sur la question de l'accès aux urnes des personnes dont les facultés intellectuelles sont altérées Par Camille Aynès », *JP blog*, 26 juin 2020, disponible sur http://blog.juspoliticum.com/2020/06/26/le-vote-des-residents-dun-ehpad-manipule-lors-du-premier-tour-des-elections-municipales-retour-sur-la-question-de-lacces-aux-urnes-des-personnes-dont-les-facultes-intellectue/ (Consulté le 25 novembre 2020).

DUHAMEL, A., « Les enfants gâtés de la démocratie. Quand les Français cesseront-ils de bouder la politique ? », *Le Monde*, 21 janvier 1990, disponible sur https://www.lemonde.fr/archives/article/1990/01/21/les-enfants-gates-de-la-democratie-quand-les-francais-cesseront-ils-de-bouder-la-politique_3972335_1819218.html (Consulté le 23 septembre 2021).

FRANÇOIS, J.-B., « Comment l'Europe organise son vote en temps de Covid », *La Croix*, 13 avril 2021, disponible sur https://www.la-croix.com/Monde/Comment-lEurope-organise-vote-temps-Covid-2021-04-13-1201150624 (Consulté le 6 octobre 2022).

KORBER, F., « Bureaux de vote : match "nul" ? », *Robin des lois*, 21 mai 2017, disponible sur http://robindeslois.org/?p=6098 (Consulté le 16 juin 2022).

LE BOSSE, Y., « L'approche centrée sur le développement du pouvoir d'agir : une alternative crédible ? », 2012, disponible sur https://www.andadpa.fr/?page_id=3895 (Consulté le 1 juillet 2022).

LETTERON, R., « Le vote obligatoire ou la démocratie coercitive », 19 mars 2015, disponible sur http://libertescheries.blogspot.com/search?q=%C3%A9lectorat+fonction (Consulté le 24 janvier 2022).

RAMBAUD, R., « Vote par correspondance : surmonter le traumatisme des fraudes corses des années 60-70 », *Le blog du droit électoral*, 26 novembre 2020, disponible sur https://blogdudroitelectoral.fr/2020/11/vote-par-correspondance-surmonter-le-traumatisme-des-fraudes-corses-des-annees-60-70-r-rambaud/ (Consulté le 16 juin 2022).

« Suffrage universel et roue de la fortune », 11 décembre 2010, disponible sur https://flocon-flocon.blogspot.com/2010/12/suffrage-universel.html (Consulté le 11 octobre 2022).

- **Autres**

APF FRANCE HANDICAP, CLAPEAHA, EUROPEAN DISABILITY FORUM, ASSOCIATION DES ACCIDENTES DE LA VIE, INCLUSION EUROPE, UNAFAM, UNAPEI, « #UrgenceHandicap : des associations déposent une réclamation collective contre l'Etat français (Dossier de presse) », 15 mai 2018.

ASSEMBLEE NATIONALE, « Le suffrage universel. La conquête de la citoyenneté politique des femmes », s.d., disponible sur https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/le-suffrage-universel#node_2160 (Consulté le 22 juin 2022).

ATVIA, L., Compte-rendu des travaux de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 9 novembre 2018.

BRECHON, P., « Les facteurs explicatifs de l'abstention : quelles relations entre abstention et processus d'individualisation sur une longue période ? », in *Table-ronde « Comment concevoir et saisir les temporalités du vote ? Pour une approche longitudinale de la décision électorale », 9ème congrès AFSP de Toulouse*, septembre 2007.

CELLULE INVESTIGATION DE RADIO FRANCE, *Présidentielle 1995 : le Conseil constitutionnel bafoue le droit*, 20 octobre 2020, disponible sur https://www.youtube.com/watch?v=70kEWxcdCuU (Consulté le 1 octobre 2021).

CNCCEP, « Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle », s.d., disponible sur https://www.cnccep.fr/candidats.html (Consulté le 4 avril 2022).

CNCPH, « Relevé n° 1 du 4 mars 2022 de l'observatoire de l'accessibilité des campagnes électorales et des scrutins de 2022 », s.d., disponible sur https://cncph.fr/releve1/?fbclid=IwAR2GzFlkmOXnBkru9TXZ_VoRBZ4PvsnhrFPg8BWd6X1XrpwZLuN85iH9P1Q (Consulté le 21 mars 2022).

CNCPH, « Relevé n° 2 du 11 mars 2022 de l'observatoire de l'accessibilité des campagnes électorales et des scrutins de 2022 », s.d., disponible sur https://cncph.fr/releve2/ (Consulté le 4 avril 2022).

CNCPH, « Observatoire de l'accessibilité des campagnes électorales et des scrutins de 2022 », s.d., disponible sur https://cncph.fr/electoral/?fbclid=IwAR0seu1gplKjfWxqCPxbZ3XA1TFWkcwb8pBHpt-8qUOzl8nNjjGTJ5Jau0w (Consulté le 21 mars 2022).

COMITE DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPEES, Observation générale n° 1 (2014) sur l'article 12, 19 mai 2014.

COMITE DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPEES, Communication n° 4/2011, adoptée le 12-13 septembre 2013.

COMMISSION EUROPEENNE, Communiqué de presse n° IP/07/446 du 30 mars 2007.

COMMISSION EUROPEENNE, Communiqué de presse n° IP/11/4 du 23 décembre 2010.

CONFCAP CAPDROIT, Livret de plaidoyer : Capacités civiles et contraintes légales. Accompagner un changement de regards et de pratiques, 2018.

CONFCAP CAPDROIT, Manifeste : Tou.te.s vulnérables ! Tou.te.s capables ! Capacités civiles et contraintes légales : pour un changement de regard et de pratiques, 2018.

CONSEIL DE L'EUROPE, « Textes adoptés sur la base de la stratégie sur le Handicap 2017-2023 du Conseil de l'Europe », s.d., disponible sur https://www.coe.int/fr/web/disability/adopted-texts (Consulté le 22 mars 2022).

DEBATS PARLEMENTAIRES, 1ère séance du mardi 25 juin 1974.

DEBATS PARLEMENTAIRES, 2ème séance du mardi 25 juin 1974.

DEBATS PARLEMENTAIRES, séance du 7 novembre 2018.

DEBATS PARLEMENTAIRES, séance du 22 novembre 2018.

DEVANDAS-AGUILAR, C., Observations préliminaires de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées au cours de sa visite en France, du 3 au 13 octobre 2017, 13 octobre 2017.

DROITS PLURIELS, DEFENSEUR DES DROITS ET CHANCELLERIE, « Mallette pédagogique "Professionnels du droit et handicap" », Disponible sur https://droitpluriel.fr/mallette-pedagogique/ (Consulté le 6 octobre 2022)

FEDERATION DES APAJH, Un vote accessible et autonome pour chacun, s.d.

FRANCE CULTURE, « Les citoyens et l'exercice du pouvoir. Une histoire : figure de la participation citoyenne dans la Grèce antique », Podcast, *La fabrique de l'Histoire*, 15 janvier 2019.

FRANCE CULTURE, « Peut-on politiser l'abstention ? », Podcast, *Du grain à moudre*, 3 mars 2017.

FRANCE CULTURE, « Présidentielle de 95 : pourquoi le Conseil Constitutionnel a-t-il validé des comptes de campagne irréguliers ? », Podcast, *La question du jour*, 21 octobre 2020.

FRANCE CULTURE, « Qui vote pour l'abstention ? », Podcast, *Du grain à moudre*, 15 mars 2017.

FRANCE CULTURE, « 21 avril 1944 : le droit de vote accordé aux femmes », Podcast, 21 avril 2017.

HANDEO, Vote et handicap. L'exercice du droit de vote des personnes en tutelle vivant en établissements médico-sociaux (EHPAD, MAS, FAM). Elections 2020 et Covid-19, 2019.

HANDEO, « Vote et handicap : Une accessibilité pour tous ! Kit de sensibilisation "Ateliers citoyens participatifs" », s.d.

HANDICAP INTERNATIONAL, Comprendre la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, juillet 2010.

IPSOS, Elections législatives de 2017 : 1er tour des élections législatives. Sociologie des électorats et profil des abstentionnistes, s.d.

LOPEZ, V., « Rôle exact de la commission de propagande électorale », Question écrite n° 19720, *JO Sénat*, 24 décembre 2020, p. 6168

MAPROCURATION.GOUV.FR, « Téléprocédure Ma procuration », s.d., disponible sur maprocuration.gouv.fr (Consulté le 6 octobre 2022).

MARECHAL, S., Projet d'une loi portant défense d'apprendre à lire aux femmes, 1801.

MELCHIOR, G., Question écrite n° 42964, Assemblée nationale, 7 décembre 2021

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE, « Annexe - Programme d'enseignement moral et civique de l'école et du collège (cycles 2, 3 et 4) », *Bulletin officiel de l'éducation nationale*, juillet 2018, n° 30.

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE, « Le socle commun de connaissances, de compétences et de culture », s.d., disponible sur https://www.education.gouv.fr/le-socle-commun-de-connaissances-de-competences-et-de-culture-12512 (Consulté le 23 juin 2022).

MINISTERE DELEGUE A LA SECURITE SOCIALE, AUX PERSONNES AGEES, AUX PERSONNES HANDICAPEES ET A LA FAMILLE, Définition de l'accessibilité, 2006.

MINISTERE DE L'INTERIEUR, « Machines à voter », s.d., disponible sur https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Comment-voter/Machines-a-voter (Consulté le 2 avril 2020).

MINISTERE DE L'INTERIEUR, « Résultats et suivi des taux de participation au premier tour des élections municipales et communautaires 2020 », s.d., disponible sur https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Elections-municipales-2020/Resultats-et-suivi-des-taux-de-participation-au-premier-tour-des-elections-municipales-et-communautaires-2020 (Consulté le 12 octobre 2022).

MINISTERE DE L'INTERIEUR, « Taux de participation en 2014 », s.d., disponible sur https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2014-Actualites/Elections-municipales-2014-Les-taux-de-participation (Consulté le 12 octobre 2022).

NOUS AUSSI, Le vote pour tous. Guides des élections, 2019.

NOUS AUSSI, DELEGATION DE DUNKERQUE, Affiche "Je vote", 2015.

NOUS AUSSI et UNAPEI, N'écrivez pas pour nous sans nous ! Impliquer les personnes handicapées intellectuelles dans l'écriture de textes faciles à lire, 2009.

NOUS AUSSI et UNAPEI, L'information pour tous. Règles européeenes pour une information facile à lire et à comprendre, 2009.

OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, « Vote en prison : une « révolution » ? », 14 octobre 2019, disponible sur https://oip.org/analyse/vote-en-prison-une-revolution/ (Consulté le 9 septembre 2021).

OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, « Voter en prison – un droit qui relève presque de la fiction », 13 avril 2017, disponible sur https://oip.org/temoignage/voter-en-prison-un-droit-qui-releve-presque-de-la-fiction/ (Consulté le 9 septembre 2021).

OMS, Classification internationale des handicaps : déficiences, incapacités et désavantages, 1988.

OMS, Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé, 2001.

ONU, « La France n'a pas encore intégré l'approche du handicap fondée sur les droits de l'homme, regrette le Comité des droits des personnes handicapées », 23 août 2021, disponible sur https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27399&LangID=F (Consulté le 25 octobre 2021).

Proposition de loi n° 3039 du 2 juin 2020 visant à rétablir le vote par correspondance.

Proposition de loi n° 4010 du 23 mars 2021 visant à favoriser l'autonomie des majeurs protégés et à lutter contre les violences exercées à l'encontre des personnes vulnérables.

SECRETARIAT D'ÉTAT AUPRES DU PREMIER MINISTRE CHARGEE DES PERSONNES HANDICAPEES, Mémento pratique à l'usage des organisateurs des scrutins et de tous les citoyens concernés, mars 2022.

SERVICE-PUBLIC.FR, « La prestation de compensation du handicap bientôt élargie aux personnes ayant un handicap mental », 14 octobre 2021, disponible sur https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A15248 (Consulté le 2 novembre 2021).

SOUS-COMMISSION DE LA LUTTE CONTRE LES MESURES DISCRIMINATOIRES ET LA PROTECTION DES MINORITES DE L'ONU, Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques, 1979.

UNAPEI, « Des ateliers de transcription en ESAT à votre service », s.d., disponible sur https://www.unapei.org/actions/des-ateliers-de-transcription-en-esat-a-votre-service/ (Consulté le 5 octobre 2022).

UNAPEI, « « Voter, c'est être libre, libre de décider » », 29 juin 2020, disponible sur https://www.unapei.org/article/voter-cest-etre-libre-libre-de-decider/ (Consulté le 11 octobre 2020).

URVOAS, J.-J., garde des sceaux, Lettre à Maître Emmanuel Ludot, 5 mai 2017.

VII. DÉCISIONS, NOTES, OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS SOUS JURISPRUDENCE

- **Juridictions civiles**

Cour de cassation

Cass., ass. plén., 9 mai 1984, *JCP* 1984. II. 20256, obs. P. Jourdain ; D. Mazeaud, La « faute objective » et la responsabilité sans faute, *D*. 1985. Chron. 13. ; G. Viney, La réparation des dommages causés sous l'empire d'un état d'inconscience : un transfert nécessaire de la responsabilité vers l'assurance, *JCP* 1985. I. 3189 ; C. Lapoyade-Deschamps, Les petits responsables [Responsabilité civile et responsabilité pénale de l'enfant], *D*. 1988. Chron. 299.

Cass., ass. plén., 8 mars 1996, Lalonde c/ Kerckel, n° 93-15.274.

Cass., ass. plén., 8 mars 1996, n° 93-14.903, *AJDA* 1996. 471 ; *D.* 1996. 373, note R. Ghevontian.

Civ., 7 mars 1864 : *S*. 1864, 1, p. 163 ; *DP* 1864, 1, p. 68.

Civ., 4 février 1941, *DA* 1941, 113.

Civ. 1ère, 25 juin 1957, Note H. Batiffol, *Rev. crit. DIP*, 1957, p. 680 ; *GAJFDIP*, 5e éd., 2006, n° 29.

Civ. 1ère, 3 juin 1980, n° 79-12.079, *Bull. Civ. I*, n°172.

Civ. 1ère, 9 novembre 1982, n° 81-15.205.

Civ. 1ère, 28 novembre 1984, (3 arrêts), Bonnet, Buisson, Lisztman : *Bull. civ.* 1984, I, n° 321 ; *RFD adm*. 1985, p. 761, concl. P.-A. SADON ; *D*. 1985, jurispr. p. 313, note C. GAVALDA ; *JCP G*. 1986, II, 20 600, note M. LOMBARD ; *RGDI* publ. 1986, p. 255, note C. ROUSSEAU ; *RFD adm*. 1985, p. 145, note B. PACTEAU ; *Rev. crit. DIP* 1985, p. 506, note G. PEISER

Civ. 1ère, 23 octobre 1985, *Bull. civ. I*, n° 158, p. 104.

Civ. 1ère, 2 décembre 1992, n° 91-11428, *Bull. civ. I*, n° 299.

Civ. 1ère, 15 juin 1994, n° 92-19.680, *Bull. civ. I*, n° 213 ; D. 1995. 37, note Massip.

Civ. 1ère, 1er juillet 2003, n° 01-08.700, *Defrénois*, 2003, n° 22, p. 1499, note J. Massip.

Civ. 1ère, 19 octobre 2004, n° 1413 ; *JCP* 2004, IV, 3299.

Civ. 1ère, 4 juin 2007, n° 05-20.243, *Bull.* 2007, I, n° 218.

Civ. 1ère, 8 octobre 2008, n° 07-16.094 ; *JCP G* 2009, II, 10012.

Civ. 1ère, 1er juillet 2009, n° 08-13.402 publié au Bulletin ; *Dr. fam.* 2009, n° 117, note I. Maria

Civ. 1ère, 20 octobre 2010, n° 09-13.635 : JurisData n° 2010-018908 ; Bull. civ. I, n° 209 ; *Dr. fam.* 2010, comm. 191, I. Maria ; *JCP N* 2011, 1008, C. Coutant-Lapalus ; 1196, J. Massip et 1193, J.-M. Plazy ; *D.* 2011, p. 50, note G. Raoul-Cormeil et p. 2501, obs. J.-M. Plazy ; *AJF* 2010, p. 496, obs. T. Verheyde ; *RTD civ.* 2011, p. 103, obs. J. Hauser ; *LPA* 19 janv. 2011, obs. L. Disa ; *RJPF* 2011, p. 14, note D. Martel.

Civ. 1ère, 23 nov. 2011, n° 10-16.367, comm. C. Neirinck, *Dr. fam*., 2012, n° 2, comm. 30.

Civ. 1ère, 26 juin 2013, n° 12-17.275, comm. C. Neirinck, *Dr. fam*., 2013, n° 9, comm. 118.

Civ 1ère, 6 novembre 2013, n° 12-23.766, *AJ fam.*, 2013, p. 717, comm.T. Verheyde.

Civ. 1ère, 16 décembre 2014, n° 13-10.551, *Gaz. Pal.,* 2015, n° 78, p.16, obs. C. Albiges.

Civ. 1ère, 9 novembre 2016, n° 14-17.735, publié au Bulletin ; *D*. 2016. 2336 ; *AJ fam*. 2016. 606, obs. T. Verheyde.

Civ. 1ère, 8 février 2017, n° 16-12.958, *Defrénois flash*, 2017, n° 22, p. 29, obs. D. Noguéro ; *Defrénois flash*, 2017, n° 9, p. 14.

Civ. 1ère, 8 mars 2017, n° 16-11.133 et n° 16-13.128, *Defrénois*, 2017, n° 22, p. 31, obs. D. Noguéro.

Civ. 1ère, 15 novembre 2017, n° 16-24832, *LEFP*, 2018, n° 1, p.4, obs. J.-J. Lemouland.

Civ. 1ère, 16 janvier 2019, n° 17-31.528, *Defrénois*, 2019, n° 8, p. 34, obs. D. Noguéro.

Civ. 1ère, 24 janvier 2019, n° 18-10.804, *RDSS*, 2019, p. 357, Obs. Y. Dagorne-Labbé.

Civ. 1ère, 13 février 2019, n° 18-13.386, *D* : JurisData n° 2019-002105 ; *Dr. fam*. 2019, comm. 113, note I. Maria.

Civ. 1ère, 3 avril 2019, n° 18-14.880, *D* : JurisData n° 2019-005296.

Civ. 1ère, 13 juin 2019, n° 18-19.079, *LPA* 29 oct. 2019, n° 216, p. 3, note D. Noguéro, 3e moyen.

Civ. 2ème, 17 juin 1981, *Bull. civ. II*, n° 135, p. 8.

Civ. 2ème, 28 févr. 1996, n° 94-13.084, *D.* 1996. 602, note F. Duquesne ; D. 1997. 28, obs. *D.* Mazeaud ; *RTD civ*. 1996. 628, obs. P. Jourdain.

Com. 9 févr. 1999, arrêt n° 398 P, *Rev. sociétés* 1999.81, note P. Le Cannu, *D.* 2000.231, obs. J.-C. Hallouin, JCP 1999 éd. E., note Y. Guyon.

Crim. 13 déc. 1956, *D.* 1957. 349, note Patin.

Cass. soc., 8 juillet 1980, *Bull. civ. V*, n° 618.

Cours d'appel

CA Aix-en-Provence, 4 févr. 2003, *Dr. fam*. 2003.127, note A. Gouttenoire.

CA Aix-en-Provence, 29 sept. 2005, n° 03/17671 : JurisData n° 2005-298670.

CA Aix-en-Provence, 9 mai 2007 : JurisData n° 2007-342724.

CA Dijon, 13 juin 2003, n° 02/00274 : JurisData n° 2003-220297.

CA Dijon, 6 juin 2012, n° 12/00220, *AJ fam*. 2012. 507, obs. T. Verheyde.

CA Nîmes, 31 mai 2005, n° 99/06221 : JurisData n° 2005-283719.

CA Nîmes, ch. com., 16 mai 2013, n° 12-01108.

CA Paris, 19 févr. 1945, *Gaz. Pal*. 1945. 2. 226.

CA Paris, 5 juillet 2007 : note L. Pécaut- Rivolier, *AJ famille* 2007, p. 480 ; obs. H. Fulchiron, *Dr. et patr*. mai 2008, p. 80.

CA Poitiers, 27 janv. 1928, *D*. 1929. 47.

CA Rennes, 2 juin 2006, n° 05/02581 : JurisData n° 2006-309078.

CA Rennes, 16 juin 2015, n° 14/04123.

- **Juridictions administratives**

Conseil d'Etat

CE 7 janvier 1905, *Él. de Valcebotère*, Lebon 13.

CE, 4 janvier 1936, *Él. mun. de Cannes*, Lebon 13.

CE, 25 février 1946, *Élections municipales d'Égliseneuve-des-Liards*, Lebon 62.

CE, sect., 8 janvier 1954, *Élections à la commission syndicale de Juan-les-Pins*, Lebon 15.

CE, sect., 26 février 1965, *Élections cantonales de Sospel*, Lebon 134.

CE 25 mars 1966, *Ville de Royan*, Lebon 237.

CE, sect., 23 décembre 1966, *Élections municipales de Poitiers*, Lebon 696.

CE, 12 novembre 1969, *Elections municipales de Saint-André (La Réunion)*, n° 75110 75111, Lebon1969.

CE, *Denoyez et Chorques*, 10 mai 1974, n° 88032 88148, publié au recueil Lebon.

CE 12 mai 1978, *Él. d'Égletons*, Lebon T. 822.

CE, 13 juin 1986, n° 68206.

CE, 17 octobre 1986, *Élections cantonales de Sevran*, n° 70266, Lebon.

CE, ass., 21 déc. 1990, *Elections municipales de Mundolsheim*, n° 112221, Lebon 379 ; RFDA 1991. 2, étude B. Maligner ; et 921, concl. T. Tuot.

CE 14 décembre 1992, *Ville de Toul*, n° 128646, Lebon T. 793 ; Dr. adm., 1993, n° 61 ; JCP, 1993. IV. 500.

CE, 16 décembre 1992, n° 135803.

CE, 23 juillet 1993, n° 140004.

CE, 25 octobre 1993, *Salvan*, n° 139441 , Lebon T. 792.

CE, Assemblée, *Commune de Morsang-sur-Orge*, 27 octobre 1995, Lebon.

CE, 15 novembre 1996, n° 172006.

CE, 16 décembre 1996, *Él. mun. de Betschdorf*, n° 173220 et 173221, Lebon 491 ; Dr. adm. 1997, n° 52, obs. F. Hugodot.

CE, 18 décembre 1996, n° 177011.

CE, 19 juin 1998, *Elections municipales de Vitrolles et Anglade*, n°189731, Lebon.

CE, 29 nov. 2000, n° 220510, *Election partielle de Wailly*, Lebon.

CE, 22 février 2002, *Elections municipales de Sainte-Anne (Martinique)*, n° 236226, Lebon 2002.

CE, 9 octobre 2002, *Granie c/ Mazan*, n° 239940, Lebon T. 740 ; AJDA 2003. 150.

CE, ass., 18 déc. 2002, *Mme Duvignères*, n° 233618, Lebon 463, concl. Fombeur ; AJDA 2003. 487, chron. Donnat et Casas ; RFDA 2003. 280, concl. ; RFDA 2003. 510, note Petit.

CE 9 juillet 2003, *El. mun. de Sainte Suzanne*, n° 241142.

CE, 8 juin 2004, n° 268467.

CE, 16 février 2005, n° 266305.

CE, 23 septembre 2005, n° 274402.

CE, 2 avril 2007, n° 304255, Lebon ; *RFDA* 2007. 590, note J.-E. Schoettl.

CE 22 août 2007, n° 299761.

CE, 24 septembre 2008, *Elections municipales de Martys*, n° 317786.

CE, 11 mars 2009, n° 305274, Lebon 2009.

CE, 3 juillet 2009, n° 322125, mentionné au Lebon 2009.

CE 24 juillet 2009, n° 322424.

CE, 2 juin 2012, n° 359895.

CE, 26 janvier 2015, n° 383010.

CE, 6 mai 2015, *Élections municipales de la commune de Hermes (Oise)*, n° 382518.

CE, 19 juin 2015, *Elections municipales de Saint-Joseph (La Réunion)*, n° 385704.

CE, 20 décembre 2017, n° 409696.

CE, 21 juin 2018, avis n° 394918 portant sur la constitutionnalité d'une abrogation des dispositions limitant le droit de vote des majeurs en tutelle.

CE, 12 juin 2020, *Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI)*, n° 418142 ; AJDA 2020. 1407, chron. Malverti et Beaufils.

CE, 15 juillet 2020, *Elections municipales et communautaires de Saint-Sulpice-sur-Risle*, n° 440055, Lebon ; AJDA 2020. 1451 ; 2212, note J.-C. Jobart ; et 2021. 383, étude J.-P. Camby ; AJCT 2020. 581, obs. A.-S. Juilles.

CE, *Elections municipales de La Balme-de-Sillingy*, n° 445083, 22 mars 2021.

CE, 14 mai 2021, *Elections municipales de Mareuil-lès-Meaux*, n° 445497.

CE, 26 mai 2021, n° 446404.

CE, juge des référés, 9 juin 2021, *Ordonnance Europe Ecologie Les Verts Provence-Alpes-Côte d'Azur*, n° 453237.

CE, 11 juin 2021, n° 453441.

CE, 9 juillet 2021, n° 449223.

CE, 16 juillet 2021, n° 445802.

CE, 4 octobre 2021, n° 446953.

CE, 30 décembre 2021, *Elections municipales d'Annemasse*, n° 449172, inédit au recueil Lebon.

CE, 2 février 2022, n° 451371.

CE, 27 juillet 2022, n° 454133.

CE, 1 août 2022, n° 463365.

Cours administratives d'appel

CAA Paris, 11 juillet 2007, n° 06PA01579 06PA02793, publié Lebon 2007.

CAA Nancy 2 févr. 2006, *Commune d'Amnéville*, req. 3NC00190.

CAA Bordeaux, 6 novembre 2012, n° 11BX01790, AJDA 2013. 115, concl. D. Katz ; D. 2013. 312, obs. F. Vialla

Tribunaux administratifs

TA Amiens 21 juin 1977, *El. mun. de Quincampoix*, Lebon 836.

TA Caen, 17 mai 2010, RG n° 89/8520.

TA Marseille, 19 février 2021, n° 2004872, 2004953, 2004966, 2004969.

TA Paris, 14 janvier 2021, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.

- **Conseil constitutionnel**

Cons. const., 29 janvier 1963, *AN Dordogne (1re circ.)*, n° 62-257, 62-289, 62-290i.

Cons. const., 17 mai 1973, *A.N. Val-d'Oise (3e circ)*, n° 73-580.

Cons. const., 12 juillet 1979, *Pont à péages*, n° 79-107 DC.

Cons. const., 18 novembre 1982, *Quota par sexe*, n° 82-146 DC.

Cons. const., 8 juin 1993, *AN, Yvelines, (6e circ.)*, n° 93-1192 AN.

Cons. const., 27 juillet 1994, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal,* n° 94-343/344 DC.

Cons. const., 19 janvier 1995, *Loi relative à la diversité de l'habitat,* n° 94-359 DC.

Cons. const., 9 avril 1996, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, n° 96-375 DC.

Cons. const., 23 décembre 2004, n° 2004-16 DC.

Cons. const., 28 avril 2005, n° 2005-514 DC.

Cons. const. 11 juin 2010, n° 2010-6/7 QPC, note Brigant J.-M., JCP Adm., n° 28, 2020, p. 2231 ; obs. Lavric S., D., 2010, 1560.

Cons. const., 12 avril 2011, n° 2011-628 DC.

Cons. const., 5 octobre 2012, n° 2012-279 QPC.

Cons. const., 18 juillet 2013, n° 2013-673 DC.

Cons. const. 20 juillet 2017, *obs. du Cons. const. sur l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 2017,* n° 2017-172 PDR,.

Cons. const., 8 septembre 2017, n° 2017-752.

Cons. const., 20 décembre 2018, n° 2018-773 DC.

Cons. const., 21 février 2019, n° 2019-28 ELEC.

Cons. const., 17 juin 2020, n° 2020-849-QPC, AJDA 2020. 1673, note R. Rambaud.

- **Cour Européenne des droits de l'Homme**

CEDH, 4 décembre 1995, *Ribitsch c/ Autriche*, série A, 336.

CEDH, 6 avril 2000, *Labita c/ Italie*, req. n° 26772/85.

CEDH, 30 mars 2004, *Hirst c/ Royaume-Uni (n° 2)*, req. n° 74025/01.

CEDH 16 juill. 2009, *Zehentner c/ Autriche*, req. n° 20082/02.

CEDH, 8 avril 2010, *Frodl c/ Autriche*, req. n° 20201/04, chron. J.-F. Flauss, AJDA 2010. 2362, §§ 34-35.

CEDH, 20 mai 2010, *Alajos Kiss c/ Hongrie*, req. n° 38832/06.

CEDH, 23 novembre 2010, *Greens et M. T. c/ Royaume-Uni*, req. n° 60041/08, obs. J.-F. Renucci, D., 2011, 193 ; obs. J.-P. Marguénaud, RSC, 2011, 226.

CEDH, 18 janvier 2011, *Scoppola c/ Italie (n° 3)*, req. n° 126/05.

CEDH, 23 juin 2017, *A.-M. V. c/ Finlande*, req. n° 53251/13.

CEDH, 25 oct. 2018, Delecolle c/ France, n° 37646/13, *AJ fam*. 2018. 693, obs. G. Raoul-Cormeil.

CEDH, 17 juin 2021, *Galan c/ Italie*, n° 63772/16 et *Miniscalco c/ italie*, n° 55093/13

CEDH, 30 novembre 2021, *Mironescu c/ Roumanie*, n° 17504/18.

CEDH, 15 février 2022, *Anatoliy Marinov c/ Bulgarie*, req. n° 26081/17.

- **Autres juridictions**

T. confl., *Préfet du Val d'Oise c/ TGI Pontoise*, 9 mai 1989, n° 02577, Lebon.

Doe v. Rowe, 156 F. Supp. 2d 35 (D. Maine 2001).

CJUE, *Ring et Werge*, 11 avril 2003, C-335/11 et C-337/11.

CJUE, *Chacón Navas*, 11 juillet 2006, C-13/05.

Décision n° 2010/45/CE du Conseil, 26 novembre 2009, JO 2010, L23, p. 32.

VIII. LOIS, RÈGLEMENTS, DÉCRETS ET AUTRES TEXTES OFFICIELS

- **Lois**

Loi du 20 septembre 1792 sur l'état civil.

Loi électorale du double vote du 29 juin 1820.

Loi électorale du 19 avril 1831.

Loi du 18 février 1938 portant modification des textes du code civil relatifs à la capacité de la femme mariée.

Loi n° 65-570 du 13 juillet 1965 portant réforme des régimes matrimoniaux.

Loi n° 68-5 du 3 janvier 1968 portant réforme du droit des incapables majeurs.

Loi n° 74-631 du 5 juillet 1974 fixant à dix-huit ans l'âge de la majorité.

Loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées.

Loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 relative à l'Imprimerie nationale.

Loi n° 94-653 du 29 juillet 1994 relative au respect du corps humain.

Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Loi ordinaire n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Loi n° 2014-172 du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections.

Loi n° 2014-789 du 10 juillet 2014 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

Loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral.

Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Loi n° 2020-220 du 6 mars 2020 visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap.

Loi n°2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République.

- **Ordonnances**

Ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération.

Ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Ordonnance n° 2020-232 du 11 mars 2020 relative au régime des décisions prises en matière de santé, de prise en charge ou d'accompagnement social ou médico-social à l'égard des personnes majeures faisant l'objet d'une mesure de protection juridique.

Ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

Ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit de la famille.

Ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs.

- **Décrets**

Décret du 5 mars 1848 relatif au suffrage universel.

Décret n° 93-1216 du 4 novembre 1993 relatif au guide-barème applicable pour l'attribution de diverses prestations aux personnes handicapées et modifiant le code de la famille et de l'aide

sociale, le code de la sécurité sociale (deuxième partie : Décrets en Conseil d'Etat) et le décret n° 77-1549 du 31 décembre 1977., *93-1216*, 4 novembre 1993.

Décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Décret n° 2004-238 du 18 mars 2004 fixant une liste des communes où est autorisée l'utilisation de machines à voter.

Décret n° 2010-356 du 1er avril 2010 portant publication de la convention relative aux droits des personnes handicapées (ensemble un protocole facultatif), signée à New York le 30 mars 2007.

Décret n° 2015-883 du 20 juillet 2015 relatif à la fonction de maître formateur et de conseiller pédagogique dans le premier degré et portant modification du décret n° 2008-775 du 30 juillet 2008 relatif aux obligations de service des personnels enseignants du premier degré.

Décret n° 2021-833 du 29 juin 2021 portant composition et fonctionnement du comité stratégique relatif à la compensation du handicap des enfants et aux transports des personnes en situation de handicap.

Décret n° 2021-1740 du 22 décembre 2021 modifiant les dispositions du code électoral relatives au vote par procuration et portant diverses modifications du code électoral.

Décret n° 2022-66 du 26 janvier 2022 portant convocation des électeurs pour l'élection du Président de la République.

Décret n° 2022-570 du 19 avril 2022 relatif à la prestation de compensation mentionnée à l'article D. 245-9 du code de l'action sociale et des familles.

- **Circulaires et instructions**

Circulaire du 26 mai 2004 relative à l'instruction permanente relative aux machines à voter.

Circulaire du 20 décembre 2007 relative au déroulement des opérations électorales lors des élections au suffrage universel direct.

Circulaire n° 2016-117 du 8 août 2016 relative à la scolarisation des élèves en situation de handicap.

Circulaire du 16 janvier 2020 relative au déroulement des opérations électorales lors des élections au suffrage universel direct.

Circulaire du 4 février 2021 relative à la création d'un bureau de vote centralisant les votes des électeurs bénéficiant de conditions d'attache communale dérogatoire et de vote par correspondance des personnes détenues en application de l'article 112 de la loi du 27 décembre 2019.

Instruction du ministre de l'Intérieur du 21 novembre 2018 relative à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires.

Instruction du ministre de l'Intérieur du 25 mars 2022 relative à l'organisation matérielle et déroulement de l'élection du Président de la République.

- **Autres**

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 7 décembre 2000, texte repris et modifié par le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1er décembre 2009.

Constitution des 3 et 4 septembre 1791.

Constitution du 22 frimaire an VIII.

Constitution du 4 octobre 1958.

Convention relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006.

Déclaration des droits des personnes handicapées, 9 décembre 1975.

Protocole n° 13 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances, signé à Vilnius en 2002.

Recommandation Rec(2006)5 du 5 avril 2006 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société : améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe 2006-2015.

Résolution du Parlement européen du 18 juin 2020 sur la stratégie européenne en faveur des personnes handicapées pour l'après-2020 (2019/2975 (RSP)).

Stratégie du Conseil de l'Europe sur le Handicap 2017-2023.

Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées : un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves.

Stratégie européenne 2021-2030 en faveur des droits des personnes handicapées.

INDEX

Les chiffres font référence aux numéros de paragraphe.
Les chiffres en gras font référence aux paragraphes concernés principalement par le sujet.

A

Abstention : **286-293**, 294, 296, 298, 299, 300, 301, 302, 310, 397, 398, 400, 433, 575.

Accessibilité : 18, 62, 294, 295, **296-336**, **337-346**, 347-372, 396-398, 408, 421, 430, 432, 433, 435-437, 475, 515, 518, 528, 532, 550, 553, 571, 575, 576, 583-585.

Accompagnement : 248, 274, 309, 422, 435-437, 438-440, **471-486**, **487-493**, 503, **507-513**, 518, 523, 528, 531, 534, 536, **545-547**, **548-559**, 564, 566, 572-573, 577.

Acte strictement personnel : 35, 54, 56, **107**, 152, 163, 175, 178, 202, 205, 298, 378, **382-388**, 391, 392-394, 428, 443, **447-467**, 469, 482, 493, 501, 503, 571.

Action en annulation pour insanité d'esprit : 23, 106, 151, 171, **204-211**, **212-216**, 218.

Aide sociale : 17, **532-536**, 570.

Altération
- **des facultés mentales** : 16-17, 19-20, 24, 27, 61, 65, 150, 173, 185, 196, 197, 201, 204, 209, 217, 275-276, 280, 375, 499, 516-517.
- **du discernement** : v. discernement.
- **du consentement** : 107, 145, 449.

Annulation pour insanité d'esprit : v. action en annulation pour insanité d'esprit.

Article L. 5 du Code électoral : 22, 41, 55, 78, 113, 142, 163, 178, 184, 219, 220, 235-236.

Article L. 64 du Code électoral : 163, 248, 264, 374, 331, 350, 362, 396, 418, **422-425**, 436-437, **438-446**, 447, 449-450, 457-458, 462, 465, 468, 487, 490, 493, 495, 499, 506, 509, 513, 515, 517, **518**, 520-521, 523-525, 532, 534, 544, 546, 550, 561, 563-565, 569, 571-573, 577-578, 584.

Assistance
- **de la personne chargée de la protection** : 77, 107, 163, 206, 382-383, 393-394, 428, 448-449, 457-458, 459, 461, 462-463, 466, 478, 480, 482, **499**, **502**, 503, 506.
- **au vote** : v. Article L. 64 du Code électoral.

Autonomie : 2, 4, 29, **52-58**, 62, 80, 99, 107, 138, 166, 297, 449, 475, 484, 500-501, **507-513**, 514, 525, 536, 538-540, 569, 572.

C

Campagne électorale : 170, **239-244**, 259, 262, 267, 269-270, 304-305, **332-336**, 337, 353, 355-356, 357, 359-361, 364, 298, 553, 562.

Capacité
- **légale** : 4, 25, 55, 56, 61, 65, 66, 68, **69-79**, 80, 81, 87, 89, 109-110, 112-113, 142, 149, 152, 155, 164, 175, 278, 281, 366, 380-383, 393, 403, 433, 457.
- **réelle ou naturelle** : v. compétence.
- **civile** : 32, 66, 67, 80, 81, 85, 87, 88, 106, 110, 111, 112-113, 116-120, 149, 153, 213, 279, 581.
- **civique** : 32, 111, 114, 115, **116-120**, **121-127**, **128-130**, **131-136**, 147-148, 149, 170, 213, 219, 279, 581.
- **intellectuelle** : 20-21, 152, 209, 488.
- **à consentir** : 138, 205, 448-449, 585.

Cens : 68, 87, 91, 124, 126, 139, 177, 179, 294.

Certificat médical : 179-180, 517.

CDPH : v. Convention internationale du droit des personnes handicapées.

CIF : v. Classification internationale du fonctionnement.

CIH : v. Classification internationale des handicaps.

Citoyen : 2, 33, 56, 58, 64, 66, 68, 84, 91, 92, 95, 97, 99, 103-104, 108, 111, **114-127**, **128-130**, **131-136**, 138, 142, 147, 149, 152-153, 185, 187, 213, 275, 278, 317-319, 322, 338, 340, 343-345, 513, 539, 543, 557-558, 569, 581, 590.

Classification internationale des handicaps : 10, 11-12, 17.

Classification internationale du fonctionnement : 6, 12.

CNCCEP : v. Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle.

Commission de contrôle de la propagande : 334, 353, 355, 357, 359-361, 398.

Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle : 356, 357, 359.

Compensation du handicap : 305-308, 437, 484, 510, 523, 525-526, **528-536**, 541-544, 567-568, 573, 578, 584, 589.

Compétence : 2, 7, 10-12, 53, 56, 82, 91, **93-100**, **101-104**, 106-107, 112-113, 124, 144-145, 152, 177-178, 180, 182, 185, 187, 196, 205, 230, 234, 448, 509-510, 581.

Condamné : v. indignité électorale.

Consentement : 28, 107, 145, 154, 155-156, **163-169**, 175, 202, 207, 233, 449, 452, 466, 482.

Contentieux électoral : 216, 218, 266, 361, **362**, 366.

Convention internationale du droit des personnes handicapées : 13-17, 38-39, 53-54, 60, 106, 109, 111, 313, 317.

Curatelle : 21-22, 77, 142-145, 206, 376, 382, 393, 480, 501, 514.

Curateur : 107, 129, 206, 382, 385, 390, 393, 428, 455, 480, **520**.

D

Démocratie : 63, 91, 126, 152, 239, 290.

Dignité : 2-3, **44-51**, 52, 54, 59-60, 62, 126, 132, 136, 147, 149, 187, 213, 278, 281, 410, 434, 567, 574, 579, 580, 585.

Discernement : 20, 65, 85, 98-99, 101, 106, 132-133, **137-141**, 144, 146, 149, **152-154**, **155-162**, 172, 173, 174, 177, 189-191, 194, 196, 201, 202, 204, 209, 213, 217-218, 220, 227, 228, 272, 273, 275-277, 280, 375, 380, 383, 392, 394, 414-415, 582.

Droit(s) civique(s) : 35, 80-81, 84, 87, 88, 102, 104, 111, 119-120, 121, **128-130**, 133, 135, 138, 145, 278, 299, 344, 403, 409, 416, 584-585.

Droit(s) politique(s) : 32, 36-38, 42, 59-60, 68, 81, 83, 114, **117-120**, 121, 124-125, **129-130**, 132, 142, 278, 318.

E

Égalité et non-discrimination : v. principe d'égalité et de non-discrimination.

Électeur : 4, 83, 88, 111, 117-118, **132**, 161, 163, 170, 177, 199, 210, 217, 225, 230, 234-236, 239-242, 244, 245-250, 259, 263, 265-266, 271, 273-274, 278, 290, 366, 397, 422-425, 441-442, 454, 457, 460, 465, 490, 495-497, 499, 503-506, 509, 513, 515-517, 518-521, 522, 562, 565-566, 572-573, 581-582, 585-586.

Élection : **30**, 33, 34, 102, 142-143, 168, 216, 226, 242, 246-247, 252-253, 259, 262-267, 270, 334, 345, 350-351, 354-356, 357, 359-363, 365, 524-525, 550-552.

Éligibilité : 40, 80, 114, 125, 129, **130**, 131-133, 135, **142-146**, 148.

Émargement : 247, 249, 441, 446, **464-466.**

ESSMS (ou ESMS) : v. établissements sociaux et médico-sociaux.

Établissements sociaux et médico-sociaux : 246, 257, 302, 339, 343-344, 400-402, 405-408, 410-411, **412-415**, **416-418**, 419-421, **422-425**, **426-428**, 429-431, 436, 484, 545, 557, 565, 575, 583.

F

Femme : 68, 80, 85, **86-87**, **94-98**, 123, 126, 152, 294.

H

Habilitation familiale : 21-22, 56, 376, 382, 385, 390, 393, 502, 520.

I

Incapacité : v. capacité.

Indignité : v. dignité.

Indignité électorale : 61, 81, 132, **134**, 136, 147.

J

Juge

- **des tutelles** : 21-22, 75, 101-103, 106, 178, 179-184, 230, 235, 502, 516.
- **des contentieux de la protection** : 22, 235.
- **électoral** : 216, 221, 225, **226**, 236, 241, 246-247, 252, 256-257, 259-261, **262-263**, **264-267**, 268, 270, 273, 293, 361, 362-364, 419.

M

Maison départementale des personnes handicapées : v. MDPH.

Mandataire

- **droit commun** : 250, 381, 384, 394, 405, 423, 455.
- **judiciaire à la protection des majeurs (MJPM)** : 72, 385, **389-391**, 399, 457, **460-461**, 462, 464-465, 478, 509, 545, 561, 565.

Mandat de protection future : 21-22, 56, 376, 382, 390, 393.

MDPH : 484, 510, 529, 535, 546.

Mineur : 4, 70, 72, 75-76, 80, **82-85**, 111, 112, 126, **138**, 139-141, 157, 338-339.

O

Ordre public : 48, 191, **192-194**, 198, 217.

P

Personnalité juridique : **69-71**, 75, 121.

Pouvoir de police du président du bureau de vote : 171, 172, **189-201**, 217, 275.

Principe d'égalité et de non-discrimination : 60, 139, **185-188**, 217, 285, 299, 536.

Principe de nécessité : 517.

Principe de proportionnalité : 516.

Principe de subsidiarité : 515.

Procès-verbal des opérations de scrutin : 216, **252-256**, 259.

Procuration de vote : 120, 135, 163, 215, 220, 230, 250, 257, 260, 263, 266, 274, **373-395**, 396, 399, 404-405, 419, 423, **426-428**, 432, 454-455, 519-520, 561, 586.

Propagande électorale : v. campagne électorale.

Protection des majeurs : 4, **19-25**, 27-28, 35, 50, 54-56, 67, 70-78, **88-90**, **101-104**, 108-111, 136, 139, 142-144, 178, 179-184, 205-206, 279-280, 376, 378, **380-388**, **389-391**, **392-395**, 422-423, 427, 438, 441, 447-449, 457-458, 460-467, 469, 473, 478-482, 499-502, 511-513, 514-517, 518-519, 560-562, 571-573.

R

Représentation : 77, 107, 163, 383, **385-388**, 392-394, 448-449, 455, 457, 459, 461, 462-463, 466, 478, 480-482, 499-502, 506, 471, 585.

S

Sauvegarde de justice : 21-22, 376, 382, 393, 514.

Scrutin : v. élection.

Secret du suffrage : 213, **224-225**, 258, 350, 440, 442, 445, 454, 468-469, 487-488, 496-497, 504, 507, 518.

Signature : v. émargement.

Sincérité du scrutin
- **principe** : 56, 187, 192, 195, 216, **220-228**, **233-236**, **239-244**, **245-250**, 255-256, 272-274, 276-277, 293, 426, 577, 582, 586.
- **utilisation par le juge** : **259-260**, **262-272**, 272-274, 276-277, 280, 293, 263-264, 366, 426, 577, 582, 586.

Suffrage : 30, 265, 271.
- **censitaire** : v. cens**.**
- **universel** : **63**, **68**, 91, 99, 217.

T

Trouble à l'ordre public : v. ordre public.

Tutelle : 2, 21-22, 25, 54-57, 68, 73-78, 85, 88, **101-104**, 106, 111, 112-113, 117, 119, 142-145, 170, 179-184, 219, 230, 235, 376, 382, 393, 406, 409, 423, 436, 441, 444, 446, 447, 456, 460, 462, 464-465, 480, 501-502, 514, 545.

Tuteur : 72, 76-77, 107, 129, 206, 385, 390, 393, 428, 455, **460-461**, 465, 480-481, **520**, 545.

U

Urne : **328**, 353, 439, 441, 447, 464, 518, 563.

V

Volonté : 19, 54, 80, 162, **163-169**, 223, 245, 259, 263, 466, 490-493, 499.
- **affaiblie** : 153, 171, 187, 191, 207, 216, 227, 230-231, **233-236**, 238, 239, 242, 250, 256, 266, 273-274, 276, 280.
- **éclairée** : 155, 158, 162, **164-169**, **170**, 171, 560.

Vote : v. suffrage.

Vulnérabilité : 52, 232, 244, 419, 426, 455, 476.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements ..... **II**
Principales abréviations ..... **IV**
Note au lecteur ..... **VIII**
SOMMAIRE ..... **X**
INTRODUCTION **2**
I. Le droit de vote du majeur déficient intellectuel 3
A. La déficience intellectuelle 4
1. Déficience intellectuelle et handicap 6
2. Déficience intellectuelle et protection des majeurs 12
3. Opportunité de la création d'une catégorie juridique ? 15
B. Le droit de vote 17
1. Précisions sur le droit de vote 17
2. Droit de vote et droits fondamentaux 20
II. Dignité, affirmation et effectivité du vote 23
A. L'autonomie au service de la dignité 27
B. L'égalité 32
PROBLÉMATIQUE ET PLAN 33
PARTIE I : L'AFFIRMATION DU DROIT DE VOTE DES PERSONNES PORTEUSES D'UNE DÉFICIENCE INTELLECTUELLE **35**
TITRE I : CAPACITÉ À EXPRIMER UN VOTE 38
CHAPITRE 1 : DROIT DE VOTE ET CAPACITÉ CIVILE 39
Section 1 : Les origines du lien entre capacité et droit de vote 46
Paragraphe 1 : Un lien qui perdure : le cas des mineurs 47
Paragraphe 2 : Les femmes et les majeurs protégés 49
A. Les femmes 50
B. Les majeurs protégés 51
Section 2 : La distension du lien entre capacité et droit de vote 52
Paragraphe 1 : Influence des capacités réelles 54
A. Absence de capacité réelle et absence de droit de vote 55
B. Capacité réelle et droit de vote 58
Paragraphe 2 : Insignifiance des capacités réelles 61
A. Aucune condition de capacité n'est requise chez les électeurs porteurs d'une déficience intellectuelle 61
B. Supprimer toute mesure incapacitante ? 63

Conclusion du chapitre 1 68
CHAPITRE 2 : DROIT DE VOTE ET CAPACITÉ CIVIQUE 69
Section 1 : La capacité civique des personnes déficientes intellectuelles 69
Paragraphe 1 : Citoyenneté et capacité civique 69
A. L'indépendance de la capacité civique et de la capacité civile 70
B. La citoyenneté : source de la capacité civique 71
Paragraphe 2 : Le contenu de la capacité civique 75
Section 2 : Le champ de l'incapacité civique 77
Paragraphe 1 : Les citoyens indignes 78
Paragraphe 2 : Le discernement 80
A. Absence de conséquences sur le droit de vote 80
B. Conséquences sur l'éligibilité 83
Conclusion du chapitre 2 88
Conclusion du titre I 89
TITRE II : VALIDITÉ DU VOTE EXPRIMÉ 90
CHAPITRE 1 : LA VALIDITÉ DU VOTE 91
Section 1 : Le constat d'un discernement altéré 92
Paragraphe 1 : L'altération du discernement 93
Paragraphe 2 : Volonté et consentement 95
Section 2 : L'altération des facultés mentales 99
Paragraphe 1 : L'impossibilité d'empêcher l'expression du vote 100
A. L'autorisation préalable 100
1. Les contours d'une autorisation préalable 101
a. Les contours d'une autorisation préalable 101
b. Rapprochement avec le système antérieur de suppression du droit de vote de certains majeurs sous tutelle 103
2. La rupture des principes d'égalité et de non-discrimination 106
B. Les pouvoirs de police du président du bureau de vote 109
1. La conservation de l'ordre public comme fondement du pouvoir de police 110
2. La privation illégitime de l'exercice du droit de vote 111
Paragraphe 2 : L'impossibilité d'annuler le vote 113
A. L'annulation pour insanité d'esprit 113
B. Une mise en œuvre impossible 117
1. Mise en œuvre de l'action en annulation pour insanité d'esprit 118
2. Les techniques du contentieux de l'élection 119
Conclusion chapitre 1 120

CHAPITRE 2 : LA SINCÉRITÉ DU SCRUTIN 121
Section 1 : Insuffisance de la volonté défaillante seule 124
Paragraphe 1 : Une volonté défaillante, manipulée ou forcée 124
A. Une volonté affaiblie 126
B. Une volonté manipulée ou forcée 128
1. Les campagnes électorales 129
2. Contrainte physique ou morale 131
Paragraphe 2 : Moments particulièrement propices aux irrégularités 132
Section 2 : Conséquences 135
Paragraphe 1 : Des irrégularités difficilement détectables 135
Paragraphe 2 : Un impact minime sur le plan électoral 137
A. L'influence déterminante 139
B. Les conséquences judiciaires 140
1. Le juge électoral et le juge pénal 140
2. La sécurité de la vie politique 142
Conclusion du chapitre 2 145
Conclusion titre II 146
Conclusion partie I 147
PARTIE II : L'EFFECTIVITÉ DU DROIT DE VOTE DES PERSONNES PORTEUSES D'UNE DÉFICIENCE INTELLECTUELLE 149
TITRE I : UN DÉFICIT D'ACCESSIBILITÉ DU VOTE 159
CHAPITRE 1 : LES ENTRAVES GÉNÉRALES À L'ACCESSIBILITÉ DU VOTE 161
Section 1 : L'obligation d'accessibilité du vote 163
Paragraphe 1 : La notion d'accessibilité 166
A. Au niveau supranational : l'accessibilité de la citoyenneté 167
B. En droit français : une obligation affirmée par le législateur 169
1. Historiquement : l'accessibilité physique 170
2. L'accessibilité du vote à tous les types de handicap 171
a. Obligation légale 172
b. Culture citoyenne 176
Paragraphe 2 : Inapplication de l'obligation d'accessibilité 181
A. Les manquements 181
B. Les responsabilités 183
1. Compétences 183
2. Recours 186
a. Les recours en période électorale 186
b. Les recours hors période électorale 189

Section 2 : Imprécisions du régime de la procuration de vote 192
Paragraphe 1 : Le représentant légal, destinataire de la procuration de vote ? 193
A. Procuration de vote sous protection juridique..... 194
B. Représentant légal et procuration..... 198
Paragraphe 2 : Le représentant légal, aidant à l'établissement de la procuration de vote ?..... 199
Conclusion chapitre 1..... 202
CHAPITRE 2 : ENTRAVE SPÉCIALE A L'ACCESSIBILITÉ DU VOTE : LE CAS DES PERSONNES VIVANT EN ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES SOCIAUX ET MÉDICO-SOCIAUX..... 204
Section 1 : Les restrictions à la liberté d'aller et venir..... 209
Paragraphe 1 : Sécurité de la personne accueillie..... 211
Paragraphe 2 : Contraintes organisationnelles..... 213
Section 2 : Des mesures peu adaptées à la vie en établissement..... 214
Paragraphe 1 : L'assistance au vote..... 215
Paragraphe 2 : La procuration..... 216
Conclusion chapitre 2..... 218
Conclusion Titre I..... 220
TITRE II : POUR UNE REDÉFINITION DE L'AIDE AU VOTE..... 221
CHAPITRE 1 : L'ASSISTANCE AU VOTE DU CODE ÉLECTORAL..... 223
Section 1 : Application à la déficience intellectuelle..... 224
Paragraphe 1 : Le champ d'application..... 225
Paragraphe 2 : Confrontation à la qualification strictement personnelle du droit de vote..... 227
A. La qualification strictement personnelle du droit de vote..... 229
B. Compatibilité de l'assistance au vote avec la qualification strictement personnelle du droit de vote..... 232
1. La personne qui procure l'assistance..... 233
a. Assistance par la personne chargée de la protection..... 234
b. Assistance par un tiers..... 235
2. Étendue de l'assistance..... 236
Section 2 : La nécessité de précautions supplémentaires..... 237
Paragraphe 1 : La notion d'accompagnement..... 238
A. Définition..... 238
B. Les formes de l'accompagnement..... 240
Paragraphe 2 : Des précautions inspirées de l'accompagnement..... 245
A. Guider sans décider..... 245
1. Partir de la demande de l'électeur..... 246

2. Une assistance, et non une représentation 247
a. Les risques 248
b. Une stricte assistance 249
i. Parallèle avec l'assistance de la protection des majeurs 249
ii. Pistes de positionnement pour l'assistant au vote 251
B. Autonomiser 253
1. Rétablir ou maintenir l'autonomie ? 253
2. Les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité 256
Conclusion chapitre 1 259
CHAPITRE 2 : L'AIDE AU VOTE COMME OUTIL DE COMPENSATION DU HANDICAP 261
Section 1 : La PCH, vecteur d'assistance au vote 262
Paragraphe 1 : La compensation du handicap 263
Paragraphe 2 : Une PCH repensée 264
A. Les avantages de la PCH 265
B. Les pistes d'amélioration de la PCH 267
Section 2 : Articulation avec les autres types d'assistance 270
Paragraphe 1 : Accompagnement « périphérique » 272
A. Associations et acteurs du médico-social 272
1. Contenu de l'accompagnement 272
2. L'accompagnant 276
B. Protection des majeurs et information obligatoire 277
Paragraphe 2 : Aide technique et décisionnelle 278
Conclusion du chapitre 2 282
Conclusion du titre II 286
Conclusion de la partie II 287
CONCLUSION GÉNÉRALE 289
ANNEXE 1 292
ANNEXE 2 296
ANNEXE 3 299
BIBLIOGRAPHIE 300
INDEX 347
TABLE DES MATIÈRES 351

DOCTORAT BRETAGNE LOIRE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

Université Bretagne Sud

Titre : Le droit de vote du majeur déficient intellectuel. Droit affirmé ou droit effectif ?

Mots clés : droit de vote, déficience intellectuelle, capacité, sincérité du scrutin, accessibilité, assistance.

Résumé : Toutes les personnes déficientes intellectuelles sont titulaires de leur droit de vote. Une loi de 2019 a en effet ouvert le droit de vote à toutes les personnes sous tutelle. La dignité de la personne imposait cette ouverture. Aucune condition de capacité, civile comme matérielle, n'est désormais requise pour être électeur. Un vote exprimé avec une altération des facultés mentales est ainsi valable, et ne porte pas atteinte à la sincérité du scrutin.
Si l'affirmation du droit de vote des personnes déficientes intellectuelles est indéniable, l'effectivité de ce droit de vote souffre cependant d'entraves importantes, portant ainsi atteinte à la dignité intrinsèque à toutes les personnes déficientes intellectuelles. Le manque d'accessibilité des opérations de scrutin dans leur ensemble est la première des difficultés.
Les contraintes de la vie en établissements sociaux et médico-sociaux, situation courante pour des personnes porteuses d'une déficiente intellectuelle, viennent renforcer ces difficultés d'accès au vote. La mise en conformité des opérations de scrutin aux impératifs légaux d'accessibilité sera donc la première des réponses à apporter. D'autre part, un meilleur encadrement de l'assistance au vote sera essentiel pour correspondre aux particularités de la déficience intellectuelle. L'articulation de l'assistance au vote et de la prestation de compensation du handicap permettra par ailleurs aux personnes sans solution d'être accompagnées dans l'exercice de leur droit de vote. Toutes ces mesures permettront de mieux répondre à l'impérative dignité de toute personne déficiente intellectuelle.

Title : The right to vote of the intellectually disabled adult. Asserted right or effective right ?

Keywords : right to vote, intellectual disability, capacity, ballot sincerity, accessibility, assistance.

Abstract : All people with intellectual disability have the right to vote. In fact, a law passed in 2019 granted the right to vote to all individuals under guardianship. The dignity due to every person decreed this opening. This right does not require any condition of capacity, both civil and material. Votes casted by people with intellectual disability are valid and do not affect the sincerity of the vote. It doesn't cause any breach to the ballot sincerity.
However, the effectivity of this right to vote is hindered by various obstacles, which go against the intrinsic dignity of people with intellectual disabilities. The biggest obstacles is a lack of accessibility to the voting process.
Living in a facility specialized in intellectual disability, which is a common situation for intellectually disabled people, adds on difficulties to the polls inaccessibility. Therefore, the first important step will be to comply to all the legal accessibility rules. Better supervision of assisted voting should be provided, taking into account the particularities of intellectual disabilities. In addition, the enhancement of the "Prestation de compensation du handicap" (handicap compensation allowance) would enable people without voting solution to exercise their right to vote. All of these steps should help to better uphold the dignity of all people with intellectual disabilities.