

Commission nationale consultative des droits de l'homme

Elections européennes : déclaration relative à l'exercice effectif de la citoyenneté des personnes en situation de handicap (D-2024-2)

NOR : CDHX2412123X

Assemblée plénière du 25 avril 2024

(Adoption à l'unanimité)

1. La Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) est le premier Traité des Nations unies en matière de droits de l'homme que l'Union européenne a ratifié. Cette convention promeut une approche par les droits et les capacités des personnes en situation de handicap à participer à la vie collective en général et à la vie citoyenne en particulier (1).
2. A l'approche des prochaines élections européennes et en sa qualité de rapporteur national indépendant, la CNCDH alerte les pouvoirs publics sur les lacunes persistantes en matière de droit des personnes en situation de handicap à être acteur de la vie politique (2), tel que garanti par l'article 29 de la CIDPH et protégé par le droit de l'Union européenne, notamment par l'interdiction de la discrimination fondée sur le handicap (article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), le principe d'intégration des personnes handicapées (article 26 de la Charte de l'Union européenne) et le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections du Parlement européen et aux élections municipales dans leur Etat membre de résidence (articles 39 et 49 de la Charte de l'Union européenne précitée) (3), ainsi que par l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
3. Toute participation à la vie citoyenne et politique, de l'exercice du droit de vote à celui d'un mandat électif, relève d'un processus personnel. Pour autant, ce processus est encore largement entravé pour les personnes en situation de handicap, en particulier celles dont le lieu de vie se trouve en institution ou celles bénéficiant d'une mesure de protection (4).
4. Les personnes en situation de handicap choisissant de voter ou de candidater, en vue d'exercer une fonction élective, rencontrent des difficultés et des freins spécifiques qui s'ajoutent aux contraintes imposées à tous les électeurs et à tous les candidats.
5. La première contrainte réside dans l'absence d'information et d'aide pour effectuer les démarches administratives, à commencer par l'inscription sur les listes électorales qui n'est pas automatique pour les jeunes résidants en institution ou pour les personnes bénéficiant d'une mesure de protection qui ont recouvré leur droit de vote depuis l'adoption de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 *de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice* (5). La non prise en compte du handicap constitue ainsi une discrimination systémique. En effet, les démarches administratives sont peu accessibles mais les personnes en situation de handicap candidates ne bénéficient pas d'aides humaines ou matérielles pour les accomplir, autres que celles qu'elles seront en mesure de financer avec leurs ressources personnelles. Par ailleurs, les campagnes électorales sont plus difficiles à assurer pour les candidats en situation de handicap, en particulier sur le plan financier : pour les élections législatives, il est par exemple interdit de recourir à son compte personnel.
6. L'inaccessibilité globale de l'environnement, du bâti, des transports (6), des bâtiments publics est une contrainte qui se surajoute tant pour aller voter (accès et accessibilité des bureaux de vote), que pour mener campagne (participation aux réunions publiques) puis exercer un mandat (accessibilité des administrations). De même, l'inaccessibilité des supports de communication crée de l'inégalité entre les votants, les candidats et les élus : l'absence de documents de propagande électorale en format Facile à Lire et à Comprendre (FALC) (7) ou encore de documents lisibles par les logiciels de synthèse vocale déposés sur les plateformes intranet des administrations ne sont que quelques exemples. Le recours aux imprimés peut aussi mettre en difficulté des élus porteurs d'un handicap visuel, des polices ou des caractères trop petits ou des couleurs trop vives peuvent gêner la compréhension et l'implication d'élus présentant un handicap cognitif ou des troubles du spectre autistique. Parler vite et en usant de multiples digressions est parfois même habituel chez les élus, ce qui entrave la compréhension de leurs homologues en situation de handicap qui ont besoin de propos clairs et directs pour prendre une décision éclairée et personnelle. L'usage du résumé et des reformulations devrait être obligatoire à tous les échelons tant pour faciliter le travail des élus que pour permettre aux citoyens de prendre connaissance des décisions politiques.
7. L'égalité participation à la vie citoyenne et politique nécessite donc de prendre en compte les problématiques spécifiques relatives au handicap y compris dans les choix des supports de communication, des formes graphiques ou des styles de rédaction.
8. Par ailleurs, des contraintes financières spécifiques peuvent entraver voire mettre fin à une candidature ou à un mandat. Recourir par exemple à une offre de transport adapté, à un interprète en langue des signes ou à un aidant professionnel constituent une contrainte financière supplémentaire dans certains cas. Ce n'est pas spécifique au temps de la campagne, pour lequel aucune aide financière n'est prévue (8), mais également pendant l'exercice du mandat. Le code général des collectivités territoriales prévoit que les collectivités

délibèrent sur les aides mises en place sur leur budget propre (9). Cette aide n'est donc pas systématique puisqu'elle est soumise au vote. Par ailleurs, d'après des témoignages (10), le fait d'être élu de l'opposition ou d'une commune aux ressources limitées peut être source d'inégalité de traitement entre les élus en situation de handicap. On peut craindre également que des partis politiques hésitent à inscrire des candidats en situation de handicap à des rangs éligibles sur leurs listes par anticipation des coûts présumés au cours du mandat.

9. La réalité est pourtant tout autre puisque les coûts sont pris en charge par les élus eux-mêmes. Une majorité d'élus en situation de handicap utilise effectivement les aides qui leur sont allouées dans leur vie privée pour faire campagne ou exercer leur mandat. Le format de la prestation de compensation du handicap (PCH) « aide humaine » contraint certains à choisir entre leur vie personnelle et leur mandat puisque une maison départementale des personnes handicapées (MDPH) peut estimer que la PCH ne peut se cumuler avec d'autres formes de prises en charge alors même que le code de l'action sociale et des familles précise que « *les aides humaines assurant des interfaces de communication* » peuvent être prises en charge dans le cadre d'une fonction élective (11). La liberté d'appréciation des MDPH à ce sujet crée des inégalités entre les personnes en situation de handicap désireuses d'exercer un mandat et qui y renoncent pour subvenir à leurs besoins privés. D'autres élus en situation de handicap dépensent leur indemnité d'élu pour financer les aides nécessaires à l'exercice de leur mandat quand certains abandonnent du fait que ladite indemnité remet en cause leur éligibilité à des prestations sociales en cas de dépassement des plafonds de ressource (pension d'invalidité par exemple). Le modèle français reposant sur une aide prise sur le budget municipal, sous réserve d'acceptation du conseil municipal, montre toutes ses limites.
10. Les élections européennes doivent être l'occasion de plaider pour la mise en place d'un fonds européen visant à faire en sorte que les contraintes financières spécifiques ne soient pas des freins à l'éligibilité et à l'exercice d'un mandat électif pour une personne en situation de handicap. En mettant en place un fonds national, la France serait légitime à porter ce plaidoyer visant simplement à l'effectivité du droit de l'Union européenne en la matière (12).
11. Enfin, la CNCNDH a porté dans son récent rapport sur l'effectivité des droits des personnes en situation de handicap (13), l'exigence de lutter contre les représentations négatives attachées au handicap. L'usage fréquent, par des élus valides, du champ lexical du handicap pour discréditer ou marginaliser un adversaire politique n'est plus tolérable. Au-delà de la stigmatisation de toute une partie des citoyens européens, cela limite la crédibilité des personnes en situation de handicap à se porter candidat, cela valide des comportements inadaptés tels que l'utilisation de celles-ci comme faire-valoir, au centre de l'affiche de campagne mais en position inéligible sur la liste de candidature. Enfin, il est utile de rappeler à l'occasion de la campagne pour les élections européennes que les élus en situation de handicap sont légitimes à s'exprimer sur tous les sujets, y compris ceux ne portant pas sur la politique du handicap.
12. A l'occasion des élections européennes, l'exercice effectif du droit de vote et d'éligibilité doit être une priorité du Gouvernement et des instances européennes qui devront ensuite travailler de concert afin de fournir aux élus en situation de handicap les moyens spécifiquement adaptés, nécessaires à l'exercice de leur mandat.

(1) La Commission européenne formule notamment des recommandations à l'attention des Etats (Recommandation [UE] 2023/2829 du 12 décembre 2023 relative à des processus électoraux inclusifs et résilients dans l'Union : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302829) ainsi qu'un guide des bonnes pratiques électorales des Etats membres concernant la participation des citoyens handicapés au processus électoral (décembre 2023) : https://commission.europa.eu/document/download/66b9212e-e9b0-409d-88a3-c0e505a5e670_fr?filename=SWD_2023_408_1_FR_document_travail_service_part1_v2.pdf.

(2) Voir également les publications d'Handéo sur ce thème, en particulier DESJEUX Cyril, PASCO Laurine, « Recherche exploratoire – rapport 2021. Mandat électoral. Difficultés et obstacles pour candidater, être élu et exercer un mandat électoral quand on est en situation de handicap », *Handéo*, 2021, accessible ici : <https://www.handeo.fr/publications/etudes-rapports-et-recherche/difficultes-et-obstacles-pour-candidater-etre-elu-et>.

(3) En France, la majorité des élus handicapés exerce un mandat local en tant que conseiller municipal. Ils sont souvent localement engagés dans la vie associative de leur commune avant d'être élus.

(4) Les personnes sous tutelle ou sous curatelle ne sont pas éligibles : articles LO 129 du code électoral (élections des députés français et européens) ; L. 200 pour les élections départementales et L. 230 pour les élections municipales.

(5) Consultable ici : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFARTI000038261740>.

(6) Plus généralement, le niveau de mobilité requis par un engagement politique est particulièrement contraignant alors même que la fatigabilité accrue pour certains handicaps est peu prise en compte : réunions multiples et à rallonge qui s'enchaînent au cours d'une journée par exemple ou organisation d'une réunion à la dernière minute sans prise en compte du manque de flexibilité des prestataires de transport adapté.

(7) Conformément au décret n° 2023-1389 du 29 décembre 2023, les candidats aux élections européennes ont désormais l'obligation de remettre à la commission de propagande nationale une version numérique de leur propagande rédigée en « facile à lire et à comprendre » (FALC) : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048734978>.

(8) A l'exception des élections législatives pour lesquelles une participation forfaitaire de l'Etat aux frais de campagne est prévue en fonction des résultats.

(9) Articles L. 2123-18-1, L. 3123-19 et L. 4135-19.

(10) Ces témoignages ont été relayés par l'Association pour la prise en compte du handicap dans les politiques publiques et privées (APHPP), représentée par son président Vincent Julé et le groupe Handéo, représenté par Cyril Desjeux, en sa qualité de directeur scientifiques lors de leurs auditions par la CNCNDH.

(11) Annexe 2-5 du code de l'action sociale et des familles.

(12) Voir *supra*, §1 et 2.

(13) CNCDH, *Les politiques publiques du handicap. Faire face à la persistance des stéréotypes, préjugés et discriminations*, La Documentation française, décembre 2023, accessible ici : <https://www.cncdh.fr/actualite/la-cncdh-presente-le-rapport-les-politiques-publiques-du-handicap>.