



Interfederaal Gelijkekansencentrum
Centre interfédéral pour l'égalité des chances
Interföderales Zentrum für Chancengleichheit

Avis n° 423/2026

Avis écrit pour la Commission de la Justice de la Chambre relatif à la proposition de loi 1415/001

Résumé

Unia a été saisi par la Commission de la Justice de la Chambre des représentants d'une demande d'avis portant sur la proposition de loi n° 1415/001 modifiant l'ancien Code civil, visant à corriger un effet inopportun et disproportionné de la loi du 28 mars 2023 « portant diverses modifications en matière électorale » sur le droit de vote des personnes en situation de handicap mental et/ou psychique.

Unia soutient pleinement la proposition de loi car elle favorise la participation citoyenne des personnes vulnérables en supprimant l'item relatif à l'exercice des droits politiques de la liste des actes soumis à l'examen de capacité par le juge lorsqu'il se prononce en faveur d'une administration de la personne (article 492/1 du Code civil).

Unia souligne toutefois que cette nouvelle adaptation de la loi du 17 mars 2013 ne répond pas encore pleinement aux prescrits de l'article 29 de la Convention ONU relative aux droits des personnes handicapées, ni à la demande formulée à la Belgique en septembre 2024 lors de son examen par le Comité ONU des droits des personnes handicapées. En ce sens, Unia demande que la proposition de loi soit accompagnée de garanties supplémentaires en faveur d'une citoyenneté davantage inclusive.

1 Introduction

Le présent avis d'Unia en faveur de la proposition de loi, tel que repris ci-dessous, partie 2, repose sur les considérations légales, jurisprudentielles onusiennes et contextuelles suivantes :

1.1 Cadre légal

Considérant :

- Les engagements pris par la Belgique en faveur des droits des personnes en situation de handicap, y compris l'exercice des droits politiques et le respect de la personnalité juridique, par la ratification en 2009 de la **Convention des Nations Unies** relative aux droits de ce public particulièrement vulnérable, en particulier les articles 29 et 12.

Article 29

L'article 29 contraint les Etats parties à garantir aux personnes en situation de handicap « la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres ». Les personnes handicapées doivent pouvoir 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. En ce sens, les procédures, équipements et matériels électoraux doivent être « appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser ». Les personnes handicapées doivent pouvoir voter à bulletin secret et sans intimidation aux élections et référendums publics et la libre expression de leur volonté doit être garantie. Si nécessaire, et à leur demande, elles doivent être autorisées à se faire assister d'une personne de leur choix pour voter.

En 2013, le Comité des droits des personnes handicapées, organe de contrôle de la Convention ONU, s'est prononcé en faveur d'une interprétation stricte de l'article 29 de la Convention ONU, qui balaie toute conception capacitaire du vote : « l'article 29 ne prévoit aucune restriction raisonnable et n'autorise d'exception pour aucune catégorie de personnes handicapée »¹.

Article 12

L'article 12 de la Convention ONU réaffirme le droit des personnes en situation de handicap à une jouissance de leur capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres. Les Etats parties à la Convention doivent prendre les mesures appropriées pour donner aux personnes en situation de handicap accès à l'accompagnement nécessaire à l'exercice de cette capacité. Les Etats parties doivent également garantir que les mesures d'accompagnement respectent « la volonté et les préférences des personnes handicapées, soient exemptes de tout conflit d'intérêt et ne donnent lieu à aucun abus d'influence, soient proportionnées et adaptées à la situation de la personne concernée, s'appliquent pendant la période la plus brève possible et soient soumises à un contrôle périodique effectué par un organe indépendant et impartial ou une instance judiciaire ».

- La consécration du droit de vote au travers des **différents instruments internationaux** ratifiés par la Belgique, à savoir notamment : Le Pacte international des droits civils et politiques (art.25), la Déclaration universelle des droits de l'Homme (art.21), le Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme (art.3), ...
- La **Constitution** :
 - Articles 10 et 11 qui protègent respectivement le principe d'égalité des Belges devant loi et

¹ Comité des droits des personnes handicapées, Communication n° 4, 2011, §9-4 - Constatations adoptées à sa dixième session - 2-13 septembre 2013.

- la jouissance des droits et libertés qui leur sont reconnus, sans discrimination aucune.
 - Article 22 ter qui reconnaît aux personnes en situation de handicap le droit à l'inclusion, en ce compris le droit aux aménagements raisonnables.
 - Articles 61 et 62 qui consacrent le droit et l'obligation du vote.
- La **loi du 10 mai 2007** tendant à lutter contre certaines formes de discrimination. La législation protège notamment les discriminations basées sur les critères de l'âge, du handicap ou de l'état de santé (art.4,4° de la loi). Cette loi s'applique à toutes les personnes, tant pour le secteur public que pour le secteur privé, en ce compris aux organismes publics, en ce qui concerne l'accès, la participation et tout autre exercice d'une activité économique, sociale, culturelle ou politique accessible au public (art.5,8° de la loi).
 - L'article 7 du **Code électoral** lequel suspend les droits électoraux des personnes protégées expressément déclarées incapables d'exercer leurs droits politiques en vertu de l'article 492/1 du Code civil.
 - La **loi du 28 mars 2013 « portant diverses modifications en matière électorale »**. Entre autres mesures, cette nouvelle loi modifie la loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine en insérant dans la liste des actes relatifs à la personne (article 492/1 de l'ancien Code civil) un point 15° relatif à l'exercice des droits politiques, visés à l'article 8, alinéa 2, de la Constitution. Cette loi opère un recul majeur dans l'exercice des droits des personnes protégées (voir 1.3 « contexte et analyse »).

1.2 Soft law

Considérant :

- Les préoccupations formulées à la Belgique le 5 septembre 2024 par le Comité ONU des droits personnes handicapées, lors de son examen, selon lesquelles : « la législation récemment adoptée, telle que la loi du 28 mars 2023 modifiant la loi électorale, permet à un juge de priver plus facilement les personnes ayant un handicap intellectuel ou psychosocial de leur capacité à exercer leurs droits politiques »; « l'article 7 du Code électoral prévoit la suspension du droit de vote au motif d'un handicap » et « qu'en vertu de l'article 492/1 du Code civil, tel que modifié par la loi du 28 mars 2023, le juge qui ordonne une mesure de protection judiciaire concernant la personne handicapée judiciaire est compétent pour déclarer l'incapacité de cette personne d'exercer ses droits politiques ». Aussi, le Comité exhorte la Belgique « **À modifier toutes les dispositions législatives pertinentes afin de supprimer toutes les mesures privant les personnes handicapées, notamment les personnes ayant un handicap intellectuel ou psychosocial, de leur droit de vote, et à prendre les mesures nécessaires pour aider les personnes handicapées dans la prise de décision** »².
- L'observation **générale relative à l'article 12** de la Convention ONU par laquelle le Comité ONU des droits des personnes handicapées interprète de façon combinée les articles 12 et 29 de la Convention ONU et précise que l'argument relatif à la capacité d'une personne ne peut en aucun cas être invoqué pour empêcher les personnes handicapées d'exercer leur droit de vote. Le Comité y souligne l'obligation des Etats parties de protéger et promouvoir le droit des personnes en situation de handicap de participer à toutes les élections sans discrimination.³
- Le **rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)** sur la participation politique des personnes handicapées, qui appelle à une réforme de la législation électorale de l'Union européenne

²[CRPD-Observations-finales-concernant-le-rapport-de-la-Belgique-2024.docx](#), p. 2 et 19, n°6 d) et 61

³ Comité des droits des personnes handicapées, General comment No. 1 (2014) - Article 12: Equal recognition before the law, 11 April 2014, CRPD/C/GC/1. Disponible sur le site du Comité ONU: [Observations générales | OHCHR](#)

afin de « garantir à tous les citoyens de l'UE, y compris ceux dont la capacité juridique est limitée, le droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen ». ⁴

1.3 Contexte et analyse

Considérant :

- Le **manque d'impact politique** des personnes en situation de handicap en dépit de leur grand nombre et l'importance de garantir l'accès à un vote pour tou-te-s : le vote pour tou-te-s garantit non seulement la légitimité des organes publics, la diversité en leur sein et la représentativité des minorités. Mais il garantit aussi la mise en place d'une société inclusive à laquelle chacun.e participe pleinement.
- L'obligation, à charge des autorités, de rendre **accessible l'ensemble du processus électoral** (article 9 de la Convention ONU)⁵ et de mettre en place les **aménagements raisonnables** nécessaires pour permettre à la personne en situation de handicap d'exercer son droit de vote dans les meilleures conditions ((article 22 ter de la Constitution).
- La difficulté que rencontre les justices de paix à mettre en place un statut réellement sur mesure, de même que **l'absence d'outils et de critères** leur permettant d'évaluer en toute objectivité la capacité d'une personne à exercer ses droits politiques : diverses évaluations⁶, enquêtes⁷ ainsi que des signalements reçus par Unia et des organisations représentatives des personnes en situation de handicap laissent apparaître en effet que, dans les faits, le recours à la liste reprise à l'article 492/1 de l'ancien Code civil aboutit, quasiment automatiquement, à une déclaration d'incapacité pour tous les actes qui y sont énumérés. Réel est le risque pour les personnes protégées de perdre automatiquement, voire arbitrairement, leur droit de vote.
- Le **recul opéré par la loi du 28 mars 2023** dans les droits des personnes protégées : le texte initial de la proposition de loi au départ de la réforme de 2013 prévoyait que la liste des actes soumise à l'examen de capacité comportait bel et bien un item relatif à l'exercice des droits politiques. A la faveur d'un amendement⁸, cet item a, in fine, été retiré car il contrevenait aux droits protégés par la Convention ONU relative aux droits des personnes handicapées, et plus spécifiquement son article 29. La loi du 28 mars 2023 constitue une atteinte à la citoyenneté des personnes protégées, et partant à la démocratie, en ce qu'elle permet désormais au juge de priver la personne de l'exercice de son droit de vote, sans motivation explicite et sans interpellation préalable dans la requête. Étant donné que l'exercice des droits politiques ne peuvent faire l'objet d'une assistance ou d'une représentation par l'administrateur (art. 497/2 de l'ancien Code civil), la personne est mise au ban de la démocratie. A l'époque, cette modification législative avait d'ailleurs été largement dénoncée par le secteur du handicap.⁹

⁴ European Union Agency For Fundamental Rights (FRA). Political participation of people with disabilities - New developments' Report 2024 (p.48)

⁵ A ce sujet, Unia se réjouit de la « Proposition de résolution visant à garantir l'accessibilité des contenus électoraux, des élections et du matériel électoral aux personnes en situation de handicap » 1407/001 déposée à la Chambre, disponible sur [La Chambre des représentants de Belgique](#).

⁶ Notamment : J. NOLF, « Hoe beschermd zijn de politieke rechten dan de 'beschermden personen' nog ? », De Juristenkrant, 20/12/2023, p. 13; Conseil Supérieur de la Justice, « Le contrôle sur les administrations par les justices de paix », Audit 29/07/2019, disponible sur : [rapport-audit-des-administrations.pdf](#).

⁷ Unia, Rapport sur la participation aux élections des personnes en situation de handicap, 2020, p. 73 et s., disponible sur [Rapport droit de vote 2020.pdf](#).

⁸ Amendement n° 146, *Doc. Parl.*, Ch. 2012-13, n° 53-1009/004, p. 6, disponible sur [53K1009004.indd](#)

⁹ Voir notamment : CNSPH, « Avis 2024/01 relatif à la loi du 28 mars 2023 portant diverses modifications en matière électorale », disponible sur <https://ph.belgium.be/fr/avis/avis-2024-01.html>; « Avis 2024/09 relatif à la loi du 28 mars 2023 portant diverses modifications en matière électorale ; article 492/1, §1, °15 C. civ. et article 7 C. électoral », disponible sur <https://ph.belgium.be/fr/avis/avis-2024-09.html> ; UNIA, « La loi du 28 mars 2023 met en difficulté

En 2023, l'ajout de l'item relatif aux droits politiques dans la liste des actes soumise à l'examen de capacité était justifié par le souci d'éviter un recours abusif aux procurations (article 147 du Code électoral),¹⁰ en partant du présupposé que les personnes sous administration ne seraient peut-être pas aptes à comprendre l'enjeu de la démarche électorale. Il s'agissait donc d'éviter que les voix de ceux qui ne sont pas en mesure d'exprimer une opinion politique ne soient usurpées par d'autres. Cette modification législative préserve donc davantage l'intégrité du processus électoral, qu'elle ne protège la personne elle-même.¹¹

Par ailleurs, une déclaration d'incapacité éviterait d'exposer les personnes protégées au risque d'encourir une amende si elles ne pouvaient pas satisfaire leur obligation de vote. A l'inverse des autres citoyens, les personnes protégées se voient donc contraintes de justifier d'une capacité à voter et y démontrer un intérêt. La modification législative de 2023 s'inscrit sans conteste dans une approche stigmatisante et discriminatoire du handicap.

Au surplus, elle contrevient au principe de capacité de la personne, au fondement de la loi de 2013. Or, cette dernière loi prévoit que toute restriction à la capacité de la personne doit être nécessaire (en ce sens qu'elle doit rencontrer l'objectif de protection visé par la loi) et proportionnée (en ce sens qu'aucune alternative moins attentatoire ne peut être mise en place pour atteindre l'objectif). Tel n'est assurément pas le cas en ce qui concerne l'interdiction d'exercer ses droits politiques.¹²

La possibilité existe de recourir au **certificat médical** (article 147 bis §1er 3° du Code électoral) dans l'hypothèse où la personne est dans l'impossibilité de se déplacer au bureau de vote en raison d'une maladie ou d'un handicap. Cette option offre une alternative ponctuelle et plus proportionnée à la déclaration d'incapacité, mesure radicale de longue durée et bien plus difficile à rectifier.

- L'analyse¹³ de toutes les ordonnances de mise sous administration publiées au Moniteur belge en septembre 2024 qui laisse apparaître que chaque année, environ 8 000 citoyens pourraient être concernés par une déclaration d'incapacité à exercer ses droits politiques. Les chiffres relatifs à un canton spécifique (non mentionné), dont les ordonnances sont publiées avec le détail de chaque item, laissent au moins supposer que la modification législative du 28 mars 2023 entraînera une forte augmentation du nombre de déclarations d'incapacité à exercer les droits politiques. En effet, au cours de l'année précédant l'entrée en vigueur de la loi du 28 mars 2023, 52 % des mises sous administration de la personne et des biens ont donné lieu à une incapacité à exercer les droits politiques. L'année suivante ce chiffre est passé à 68 %, soit une augmentation de 31 %.

2 Avis d'Unia relatif à la proposition de loi 1415/001

Au vu de ce qui précède, Unia soutient pleinement la proposition de loi ce qu'elle favorise la participation citoyenne des personnes en situation de handicap.

Néanmoins, dans le souci de rencontrer pleinement les prescrits de l'article 29 de la Convention ONU et la recommandation qui en découle adressée en 2024 à la Belgique par le Comité ONU, Unia demande que la réforme soit accompagnée des mesures suivantes :

l'exercice du droit de vote pour les personnes en situation de handicap », <https://www.unia.be/fr/articles/loi-28-mars-2023-vote-handicap>; <https://www.inclusion-asbl.be/actualites/lancement-de-notre-campagne-2024-laissez-moi-voter-chaque-voix-compte-la-mienne-aussi/>.

¹⁰ CNSPH, « Avis 2024/09 relatif à la loi du 28 mars 2023 portant diverses modifications en matière électorale ; article 492/1, §1, °15 C. civ. et article 7 C. électoral », disponible sur <https://ph.belgium.be/fr/avis/avis-2024-09.html>

¹¹ Nathalie Dandoy, « Le droit de vote des personnes majeures vulnérables : capable ou pas capable ? » *Journal des Juges de Paix*, , no.7-8, p. 438-446 (2024).

¹² Nathalie Dandoy, « Le droit de vote des personnes majeures vulnérables : capable ou pas capable ? » *Journal des Juges de Paix*, , no.7-8, p. 438-446 (2024).

¹³ Law Blogs Justwatch, 'Grijze stemmen verstillen' 1 & 2 van 29 oktober en 5 november 2024.

1. A titre principal : adapter les articles 7 du Code électoral et 492/1 de l'ancien code civil afin de mettre fin à la possibilité dont disposent les justices de paix de restreindre le droit de vote sur la base du handicap.
2. À titre subsidiaire (dans l'hypothèse où la possibilité de restreindre l'exercice du droit de vote est maintenue): insérer un article qui offre des garanties suffisantes lorsque la personne est, malgré tout, déclarée incapable d'exercer ses droits politiques. Il s'agirait de prévoir l'obligation pour le juge de paix de motiver de manière spécifique, explicite et circonstanciée une déclaration d'incapacité relative aux droits politiques, en faisant référence à la demande formulée dans la requête introductive et aux propos de la personne à protéger repris dans le « procès-verbal d'audition » (art. 1245, §2 du Code judiciaire)¹⁴.
3. En toute hypothèse, veiller à ce que toutes les ordonnances émises depuis l'entrée en vigueur de la modification législative du 28 mars 2023 soient réexaminées.

3 Contacts Unia

Marie Horlin (FR), Service Politique & Monitoring - Cellule Convention ONU Handicap à Unia marie.horlin@unia.be
Quinten Vercruysse (NL), Dienst Beleid & Monitoring - Cel VN-Verdrag Handicap bij Unia quinten.vercruysse@unia.be

¹⁴ J. Nolf, "Voorzorgvolmacht en bewindvoering. Van principes naar praktijk", Wolters Kluwer, 2025, p. 116.