

N° 147

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 décembre 1993.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Claude HURIET tendant à autoriser un majeur en tutelle à être inscrit sur une liste électorale et à voter si le juge l'y autorise,

Par M. Bernard LAURENT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Massen, Daniel Millaud, Charles Orrano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Turk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir le numéro :

Sénat : 423 (1992-1993).

Elections et référendums.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LA TUTELLE EN DROIT CIVIL : UN RÉGIME SUSCEPTIBLE D'ASSOUPLISSEMENT PAR LE JUGE	3
II. LA TUTELLE EN DROIT ÉLECTORAL : UN RÉGIME D'EXCLUSION COMPLÈTE	4
III. LA PROPOSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : UN DROIT DE VOTE CONDITIONNEL, MAIS LE MAINTIEN D'UNE INÉLIGIBILITÉ ABSOLUE	5
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS SUR LA PROPOSITION DE LOI n° 423	7
TABLEAU COMPARATIF	8

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des Lois a examiné la proposition de loi présentée par M. Claude HURIET, tendant à autoriser un majeur en tutelle à être inscrit sur une liste électorale et à voter si le juge l'y autorise (1992-1993, n° 423).

Cette proposition de loi tend à remédier à un problème ancien : l'incapacité électorale de tous les majeurs en tutelle, qui touche donc aussi ceux dont le discernement intellectuel et l'état de santé mentale ne sont pas altérés.

I. LA TUTELLE EN DROIT CIVIL : UN RÉGIME SUSCEPTIBLE D'ASSOUPPLISSEMENT PAR LE JUGE

L'article 492 du code civil, issu de la réforme du régime des majeurs protégés (loi n° 68-5 du 3 janvier 1968) prévoit l'ouverture de la tutelle lorsqu'un majeur doit être représenté de manière continue dans les actes de la vie civile, soit en raison d'une altération de ses facultés mentales, soit aussi en raison d'une altération de ses facultés corporelles empêchant l'expression de sa volonté.

Il se trouve ainsi qu'aujourd'hui, le placement d'un majeur en tutelle recouvre des situations très variables, pas nécessairement liées à une incapacité psychologique totale.

Compte tenu de la diversité de ces situations, l'article 501 du code civil prévoit d'ailleurs que le juge peut, sur l'avis du médecin traitant, énumérer certains actes de la vie civile que la personne protégée pourra accomplir seule. M. Claude HURIET relève, dans le même sens, que le juge peut autoriser un majeur en tutelle à obtenir le visa de son permis de chasser (art. 368-3° du code rural).

En d'autres termes, la tutelle n'entraîne pas nécessairement la privation intégrale de tous les droits civils et administratifs : sous le contrôle du juge, le majeur protégé peut être autorisé à accomplir en toute autonomie des actes dont son état de santé ne justifie pas qu'il soit exclu.

II. LA TUTELLE EN DROIT ÉLECTORAL : UN RÉGIME D'EXCLUSION COMPLÈTE

Il en va tout autrement en matière électorale, du fait que l'article L. 5-6° du code électoral empêche sans dérogation possible l'inscription des «interdits» sur la liste électorale.

L'«interdit», c'est-à-dire le majeur en tutelle au sens de l'article 4 de la loi du 3 janvier 1968, se trouve donc écarté des urnes même si son état de santé ne justifie pas une telle exclusion. C'est le cas, par exemple, du grand handicapé physique dont les facultés mentales sont intactes, de beaucoup de personnes âgées ayant volontairement demandé leur mise sous tutelle, de personnes atteintes d'un trouble mental dont les manifestations sont seulement épisodiques, etc...

La situation des majeurs en tutelle diffère à cet égard de celle des majeurs en curatelle, qui conservent pleinement leur droit de vote mais ne peuvent être élus, conformément à des dispositions spécifiques du code électoral (articles. L.O. 130, L. 200 et L. 230).

• **Le régime d'exclusion complète imposé à l'ensemble des majeurs en tutelle n'est pas satisfaisant.** L'article L. 5-6° du code électoral, dont la rédaction est ancienne, pose en effet une interdiction générale et sans nuance alors qu'au contraire, le Législateur a entendu en 1968 individualiser le régime de la tutelle et l'adapter aux situations particulières.

M. Claude HURIET observe à juste titre qu'un majeur protégé auquel ses facultés mentales permettraient de voter avec le même discernement que tous les autres citoyens peut ressentir

l'interdiction qui lui est faite comme une mesure d'exclusion, voire comme une véritable sanction.

Ce sentiment était jusqu'à présent renforcé à la lecture du code électoral. L'énumération de l'article L. 5-6° cite en effet les majeurs en tutelle après «*les individus condamnés pour crime*» (1°), «*les condamnés à une peine d'emprisonnement*» pour certains délits graves (2° et 3°), «*ceux qui sont en état de contumace*» (4°) et les «*personnes condamnées à la faillite*» (5°). Cet amalgame quelque peu désobligeant pour les majeurs en tutelle disparaîtra toutefois au 1er mars 1994, avec la nouvelle rédaction de l'article L. 5 du code électoral, telle que modifiée par la «*loi d'adaptation*» du nouveau code pénal.

- Plusieurs tribunaux ont tenté de remédier à cette situation, en considérant que la rédaction –au demeurant très générale– de l'article 501 du code civil leur permettait d'inclure le droit de vote dans les actes qu'ils peuvent autoriser aux majeurs en tutelle.

Dans un arrêt du 9 novembre 1982, la première chambre civile de la Cour de cassation a toutefois mis fin à cette pratique, au motif de l'autonomie du droit électoral. Elle a considéré que l'article 501 du code civil, dont l'objet est d'autoriser le majeur en tutelle «*à accomplir certains actes*», ne permettait pas pour autant au juge «*de déroger à la règle de droit public*» prévue au 6° de l'article L. 5 du code électoral.

III. LA PROPOSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : UN DROIT DE VOTE CONDITIONNEL, MAIS LE MAINTIEN D'UNE INÉLIGIBILITÉ ABSOLUE

- La proposition de loi de n° 423 a précisément pour objet d'inscrire dans le code électoral la possibilité pour le juge de déroger à cette règle de droit public, comme il peut déjà le faire pour d'autres règles de droit privé.

Cette initiative rejoint tout à fait une proposition de réforme identique formulée le 21 juillet 1993 par le Médiateur de la République, qui note qu'«*en tout état de cause, le juge resterait seul maître de la décision accordant la dérogation*». On doit à cet égard rappeler que l'intérêt de la collectivité pourrait être sauvegardé en cas de litige, puisqu'en application de l'article 1258 du nouveau code de procédure civile, le ministère public peut former un recours contre les jugements prononcés sur la base de l'article 501 du code civil.

• **Votre commission des Lois a approuvé, sur le principe, cette proposition de loi de M. Claude HURIET.**

Elle s'est toutefois interrogée sur la portée juridique exacte de la mesure proposée. Elle a en effet constaté qu'à l'heure actuelle, le code électoral ne prévoit aucune inéligibilité spécifique pour les majeurs en tutelle - une telle disposition étant jusqu'à présent superflue puisque leur non-inscription sur les listes électorales les tient *ipso jure* écartés de la compétition électorale, aussi bien comme électeurs que comme éligibles.

Faute de prévoir expressément l'inéligibilité des majeurs en tutelle inscrits sur la liste électorale, la proposition de loi n° 423 ouvrirait aux personnes concernées non seulement le droit de vote - ce qui paraît légitime - mais également le droit de se présenter comme candidat, sous réserve de remplir les autres conditions d'éligibilité aux mandats politiques. Ce deuxième aspect de la question est très problématique.

L'accomplissement de tous les devoirs d'un mandat politique requiert en effet une capacité personnelle de plein exercice, eu égard aux fonctions de décision et de gestion qu'assument les élus. On ne peut concevoir qu'un majeur protégé devienne titulaire d'un mandat électif et puisse valablement engager la collectivité alors qu'à titre personnel, il ne serait pas jugé capable de pourvoir lui-même à l'ensemble de ses propres intérêts.

• **Votre commission des Lois vous propose donc d'apporter à la proposition de loi n° 423 une modification consistant à prévoir que même si le juge autorise l'inscription d'un majeur en tutelle sur la liste électorale, cette inscription ne conférerait pas le droit d'éligibilité à la personne concernée.**

La réforme proposée entrerait en vigueur en même temps que la modification de l'actuel article L. 5 du code électoral par la loi d'adaptation du nouveau code pénal, c'est-à-dire au 1er mars 1994.

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter la proposition de loi ci-après :

PROPOSITION DE LOI

tendant à permettre à un majeur en tutelle d'être inscrit sur une liste électorale et de voter si le juge l'y autorise

Article premier

L'article L. 5 du code électoral, tel qu'il résulte de l'article 159 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur, est ainsi rédigé :

«*Art. L. 5.* - Un majeur en tutelle ne peut être inscrit sur la liste électorale, sauf si le juge des tutelles l'a autorisé à voter.».

Article 2

I. Il est inséré, après l'article L. 44 du code électoral, un nouvel article ainsi rédigé :

«*Art. L. 44-1.* - Un majeur en tutelle inscrit sur la liste électorale dans les conditions prévues à l'article L. 5 est inéligible.».

II. Le présent article entrera en vigueur le même jour que le nouveau code pénal.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p style="text-align: center;">Code civil</p> <p><i>Art. 501.</i>- En ouvrant la tutelle ou dans un jugement postérieur, le juge, sur l'avis du médecin traitant, peut énumérer certains actes que la personne en tutelle aura la capacité de faire elle-même, soit seule, soit avec l'assistance du tuteur ou de la personne qui en tient lieu.</p>	<p style="text-align: center;">Proposition de loi tendant à autoriser un majeur en tutelle à être inscrit sur une liste électorale et à voter si le juge l'y autorise</p>	<p style="text-align: center;">Proposition de loi tendant à permettre à un majeur en tutelle d'être inscrit sur une liste électorale et de voter si le juge l'y autorise</p>
<p style="text-align: center;">Code électoral</p> <p><i>Art. L. 5.</i>- Ne doivent pas être inscrits sur la liste électorale :</p> <p>.....</p> <p>6° les interdits.</p> <p><i>Art. L. 5 (rédaction résultant de l'art. 159 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992).</i>- Ne doivent pas être inscrits sur les listes électorales les majeurs sous tutelle.</p>	<p style="text-align: center;">Article unique</p> <p>Le dernier alinéa (6°) de l'article L. 5 du code électoral est ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">«6° les majeurs en tutelle, à moins qu'ils n'y soient autorisés par le juge.»</p>	<p style="text-align: center;">Article premier</p> <p>L'article L. 5 du code électoral, <i>tel qu'il résulte de l'article 159 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur</i>, est ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">«Art. L. 5. - Un majeur en tutelle ne peut être inscrit sur la liste électorale, sauf si le juge des tutelles l'a autorisé à voter.»</p> <p style="text-align: center;">Art. 2</p> <p style="text-align: center;">I. - Il est inséré, après l'article L. 44 du code électoral, un nouvel article ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">«Art. L. 44-1. - Un majeur en tutelle inscrit sur la liste électorale dans les conditions prévues à l'article L. 5 est inéligible.»</p> <p style="text-align: center;">II. - Le présent article entrera en vigueur le même jour que le nouveau code pénal.</p>