



**ELECTIONS DU 26 MAI 2019
VOTE DES RESIDANTS EN MAISON DE REPOS
INFORMATION ET POSITION SUR LES PROCURATIONS**

Table des matières

1. Histoire et contexte	2
2. Aider à l'exercice du droit de vote	2
3. Les procurations	2
3.1. Aperçu du cadre légal pour les élections de mai 2019.....	3
3.2. Un membre du personnel de la maison de repos peut-il être mandataire pour un résidant ? – Pour information et avis.....	3
3.3. Modalités pratiques - pour information	4
4. Quid de militants qui voudraient visiter l'ensemble des résidants dans leur chambre ?.....	4
4.1. Neutralité d'un service public.....	5
4.2. La maison de repos - Lieu public, lieu privé.....	5
5. Considerations finales.....	7
6. Annexe - Droit de visite d'un établissement par un conseiller.....	8
6.1. Droit de visite d'un conseiller de l'action sociale	8
6.2. Droit de visite des conseillers communaux d'une intercommunale	8

La perspective des élections de mai 2019 a suscité des questions quant à l'exercice du droit de vote des résidants de maison de repos. Ce point a déjà été abordé au sein du Comité directeur de la Fédération des CPAS, en 2012 à l'approche du scrutin communal, suite à une interpellation de terrain.

La note est une actualisation complétée de celle de 2012. Elle a principalement qualité de rappel informatif et reprend une recommandation relative aux procurations.

1. HISTOIRE ET CONTEXTE

Le droit de vote n'est pas naturel. Essentiel dans une démocratie représentative, il a été obtenu de haute lutte mais connaît une désaffection liée notamment à la désaffiliation sociale.

En Belgique, en 1831, il était réservé aux hommes de 25 ans au moins et qui payaient un certain montant d'impôt (appelé le cens). En pratique, moins de 5 % de la population pouvaient prendre part au scrutin.

En 1893, le suffrage universel est inscrit dans la Constitution suite à une grève générale qui déboucha sur une répression violente faisant plusieurs morts. Le vote est alors plural : certains électeurs disposent d'une ou de deux voix supplémentaires. En 1919, le suffrage universel pur et simple est appliqué pour les hommes de plus de 21 ans.

Les femmes obtiennent en 1921 le droit de voter aux élections communales. Ce n'est qu'en 1948 qu'il leur sera octroyé pour celles législatives et provinciales.

Lors du scrutin communal de 2018, l'absentéisme a atteint 11,65 % en Wallonie. Le taux d'abstentionnisme, soit les votes blancs et nuls, a lui été de 7,59 %. Le phénomène est nettement plus marqué en milieu urbain.

2. AIDER À L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE

En 2012, ce point avait été abordé et la Fédération des CPAS avait publié une carte blanche avec les autres Fédérations francophones des maisons de repos. Son propos reste d'actualité¹.

« Le droit de vote est un droit fondamental dans une démocratie. Comme tout autre citoyen, un résidant de maison de repos doit pouvoir l'exercer. A cette fin, il peut être aidé de différentes façons.

Pour permettre une bonne information des aînés, des maisons de repos proposent aux partis de déposer leur tract sur une table accessible à tous.

Bon nombre de résidences organisent le transport des résidents vers le bureau de vote.

Certaines ont même un tel bureau dans leur enceinte. Cette formule a l'avantage de résoudre le problème du déplacement des résidents et contribue à faire de la maison de repos un lieu de vie.

Cependant, elle suppose que la résidence dispose d'un espace suffisant et libre pour accueillir un bureau de vote. Ce n'est pas le cas de toutes les structures. L'installation du bureau de vote dans le salon ou la salle à manger risque de perturber la quiétude des résidents et la continuité du service. C'est notamment le cas si des files se forment en raison de difficultés techniques ou logistiques. Le passage d'un grand nombre de visiteurs extérieurs à la maison peut aussi poser problème en termes de sécurité, voire dégrader les lieux.

A contrario, la pratique qui consiste à "susciter" des certificats médicaux de sorte que des résidents n'aient pas à voter est inacceptable car elle est une forme de maltraitance civique.

Quelle que soit la forme retenue, on ne peut qu'encourager les maisons de repos à aider leur résident à exercer leur droit de vote. »

3. LES PROCURATIONS

¹ Nous en avons retiré les exemples et les éléments ayant trait à la supervision des élections car ils diffèrent de région à région pour le scrutin communal. La Libre, 19.7.2012. Aux urnes les Anciens ! <https://www.lalibre.be/debats/opinions/aux-urnes-les-anciens-51b8eea5e4b0de6db9c766c6>. Le texte est aussi consultable sur le site de la Fédération des CPAS

Une affaire judiciaire en cours a suscité de nouveaux questionnements. Il ressort des échanges au sein la Commission « Grand âge » que la problématique qui y est posée n'est pas isolée.

3.1. Aperçu du cadre légal pour les élections de mai 2019²

Les élections du 26 mai 2019 seront organisées par le SPF Intérieur.

Les électeurs peuvent émettre leur vote en donnant procuration à un autre électeur en vertu de l'article 147bis du Code électoral. Un formulaire de procuration est défini. Un électeur ne peut détenir qu'une seule procuration. La procuration peut être donnée jusqu'au jour de l'élection dans certains cas. Peut notamment mandater un autre électeur pour voter en son nom l'électeur qui, pour cause de maladie ou d'infirmité, est dans l'incapacité de se rendre au bureau de vote ou d'y être transporté. Cette incapacité est attestée par un certificat médical.

Le jour du scrutin, le mandataire doit, pour pouvoir exercer la procuration dans le bureau de vote du mandant, être en possession du formulaire de procuration complété et signé et du certificat y afférent, ainsi que de sa propre convocation et de sa carte d'identité.

3.2. Un membre du personnel de la maison de repos peut-il être mandataire pour un résidant ? – Pour information et avis

Légalement, rien n'empêche que cette personne soit un membre du personnel.

Dans les normes d'agrément des MRS, il existe une disposition qui interdit au personnel de gérer les biens d'un résidant. De façon similaire, l'article 909 du Code civil dispose que les gestionnaires et membres du personnel de maisons de repos, maisons de repos et de soins ainsi que de toute autre structure d'hébergement collectif pour personnes âgées ne pourront profiter des dispositions entre vifs ou testamentaires qu'une personne hébergée dans leur établissement aurait faites en leur faveur durant son séjour.

Ces normes visent bien entendu à protéger le résidant de comportement abusif en matière financière.

Une incompatibilité entre la qualité de membre du personnel de la maison de repos et celle de mandataire serait en cohérente avec l'esprit de ces dispositions. Elle permettrait une triple protection. Celles du résidant et du travailleur par rapport à de possibles jeux d'influence. Celle de candidats à l'élection par rapport à la rumeur voire au soupçon ou une « concurrence déloyale ». Des membres du personnel peuvent avoir un parent dans la résidence. Cette incompatibilité ne les concernerait pas.

Le droit de vote est fondamental. L'usage détourné des procurations est une forme de maltraitance civique. Elle n'est pas moins grave qu'une maltraitance financière.

La Fédération des CPAS recommande une incompatibilité entre la qualité de membre du personnel de la maison de repos et celle de mandataire d'un résidant de maison de repos pour son droit de vote.

Certains CPAS recommandent déjà verbalement au personnel de la maison de repos de ne pas signer de procuration électorale pour un résidant. D'autres ont aussi une communication à ce sujet à l'endroit de leurs résidants.

Il est possible de prévoir une mention en ce sens dans le règlement de travail. Elle ne serait pas matériellement possible pour le scrutin de mai 2019 mais aurait l'avantage de clarifier les choses à

² <https://elections.fgov.be/electeurs-que-faire-en-cas-dindisponibilite-le-jour-du-vote/le-vote-par-procuration>

l'avenir. Si elle est relativement longue à mettre en œuvre, la modification du règlement de travail est d'application générale.

A court terme, une note de service³ peut inviter avec insistance le personnel à ne pas signer une procuration de vote d'un résidant sauf s'il s'agit d'un parent proche.

Le mandataire pour l'exercice du droit de vote peut bien entendu être un membre de la famille, un autre résidant ou un représentant au sens de l'article 334, 5 ° du Cwss :

- a) le représentant légal ou judiciaire du résident ;
- b) le mandataire désigné par le résident à l'exception de toute personne qui exerce une activité dans l'établissement pour aînés ou qui prend part à sa gestion ou qui est soumise à l'autorité du gestionnaire. Cette restriction ne s'applique pas au parent ou allié jusqu'au quatrième degré inclus ;
- c) au besoin ou à défaut, un représentant du centre public d'action sociale compétent à l'exception de toute personne qui exerce une activité dans l'établissement pour aînés ou qui prend part à sa gestion.

Par analogie au point c) de cet article, pour un résidant qui n'a plus de visite, la solution de dernier recours peut être un travailleur social des services centraux du CPAS.

Par ailleurs, la Fédération recommande instamment qu'un élu local ne soit pas mandataire pour l'exercice de droit de vote d'un résidant, sauf s'il s'agit d'un parent proche.

3.3. Modalités pratiques - pour information

Un CPAS wallon nous a posé les questions suivantes que nous avons relayées au SPF intérieur.

« Quand je reçois par la poste les convocations pour les résidents, je coche dans la liste faite par moi-même, celles qui sont remises directement aux résidents souhaitant aller voter, celles remises aux familles demandant la convocation de leurs parents, je garde au bureau celles pour les résidents désorientés, sans famille ou pour lesquelles je n'ai pas eu de contact pour leur remettre.

Après avoir questionné les résidents qui ne souhaitent pas voter, je demande aux médecins traitants un certificat médical que j'agrafe à la convocation et je porte ces documents à la commune

Je demande à la commune des procurations vierges que je remets aux familles souhaitant ce document, auquel je joins la convocation et un certificat médical délivré par le médecin traitant.

Est-ce que ce fonctionnement est correct ou dois-je agir autrement ? »

Nous avons reçu une réponse positive du SPF intérieur :

« Cette façon de procéder est correcte afin d'éviter des dérives »⁴.

4. QUID DE MILITANTS QUI VOUDRAIENT VISITER L'ENSEMBLE DES RESIDANTS DANS LEUR CHAMBRE ?

Une analyse juridique sur une question similaire a déjà été soumise en Comité directeur wallon après débat au sein de la Commission Grand âge⁵. Les éléments ci-dessous ont donc caractère de rappel.

³ Une note de service ne crée pas d'obligation sauf si elle est en lien avec le règlement de travail.

⁴ Courriel du 30.4.2019 de R. Trannoy, Service Elections, SPF Intérieur.

⁵ ASW 12/ 98

4.1. Neutralité d'un service public

4.1.1. Neutralité - Symboles religieux

Une circulaire du 2 mars 2007 du Ministre wallon de l'Intérieur et de la Fonction publique concerne les locaux des communes, provinces, CPAS et intercommunales, la neutralité et les symboles religieux. Elle dispose que :

« Compte tenu de l'évolution des mentalités et de la société belge en général, il y a lieu de revoir chaque situation en veillant à la totale neutralité des locaux des communes, provinces, CPAS et intercommunales.

Ces locaux, en ce compris les salles des conseils communaux et provinciaux, doivent en effet donner une image d'absolue neutralité en matière de conviction religieuse, philosophique ou morale.

C'est pourquoi, toutes les images, les reproductions et les objets présents dans les locaux des communes, provinces, CPAS et intercommunales ne peuvent représenter des symboles religieux, et ce afin de ne pas choquer les convictions de nos concitoyens, mais également des membres du personnel de ces entités, et faire en sorte que ces locaux soient vierges de toute représentation ».

4.1.2. Maison de repos et neutralité

Si l'on regarde la maison de repos d'un CPAS ou intercommunale comme un service public, que l'on entend y permettre une stricte neutralité, pour reprendre les termes de la circulaire wallonne du 2 mars 2007, que l'on vise à "une totale neutralité des locaux des communes, provinces, CPAS et intercommunales", à notre estime, il n'est pas concevable que l'on y accepte une activité à caractère manifestement partisan, en l'occurrence une forme de propagande électorale.

4.2. La maison de repos - Lieu public, lieu privé

Il existe un débat sur le fait de savoir si une maison de repos est un lieu privé ou public. Suivant le cadre législatif, la réponse varie.

L'arrêté royal sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics s'applique aux maisons de repos :

« De plus, ces visiteurs ne peuvent pas fumer dans les maisons de repos, en vertu de l'arrêté royal du 13 décembre 2005 portant interdiction de fumer dans les lieux publics, de la compétence du Ministre de la Santé publique, qui interdit totalement de fumer dans les lieux accessibles au public, dont font partie les maisons de repos. A l'entrée de ces lieux, des signaux d'interdiction de fumer doivent d'ailleurs être apposés. Cet arrêté royal vise la population en général, donc y compris les visiteurs des maisons de repos.

La possibilité éventuelle accordée aux résidents de pouvoir fumer dans leur chambre, dans les conditions fixées par l'institution, ne s'adresse pas aux visiteurs de ces résidents ».

En matière de droits d'auteur, par contre, la maison de repos est assimilée à un cercle de famille. Dans une décision du 18 février 2000, la Cour de Cassation a été amenée à se prononcer sur un jugement rendu le 7 juillet 1998 par le juge de paix du Canton de Marche-en-Famenne, statuant en dernier ressort sur un litige opposant la Sabam et une maison de repos. En l'occurrence, il s'agissait d'une manifestation avec orchestre qui eut lieu le 24 décembre 1996, de 15 heures à 16 heures 30, dans une résidence à Marche-en-Famenne. Constatant que ce jugement considère « que le caractère privé de l'exécution ressort à suffisance du fait qu'elle s'est déroulée dans un home de personnes âgées; qu'il s'agit bien d'un cercle restreint et intime de pensionnaires, lesquels ont tous leur résidence dans cette maison de retraite et y vivent 'en famille'; que des liens très étroits, quasi familiaux, se tissent quotidiennement entre les pensionnaires »; la Cour a estimé que « le juge du

fond a pu légalement déduire qu'en l'espèce l'exécution d'œuvres musicales n'avait pas revêtu un caractère public »⁶.

Dans cette optique, rappelons que la quasi-totalité des résidants sont domiciliés dans la maison de repos.

Une thèse peut être de distinguer les espaces communs et les espaces privés. Le restaurant, les couloirs, le hall d'entrée, etc. sont des lieux publics, tandis que la chambre du résidant est un espace privé.

A ce sujet, la Cour de Cassation entend par notion de « domicile » au sens de l'article 439 du Code pénal « *les lieux où la personne demeure et a droit, à ce titre, au respect de son intimité, de sa tranquillité et plus généralement de sa vie privée* ». En outre, toujours selon la Cour de Cassation, « *le terme "habités" doit donc s'entendre au sens le plus large, tout en supposant cependant une occupation réelle et habituelle* ».

4.2.1. Liberté du résidant et impératif de la vie communautaire – Normes d'agrément

Les normes d'agrément disposent en Région wallonne que « *chaque maison de repos pour personnes âgées est tenue d'établir un règlement d'ordre intérieur. Le règlement d'ordre intérieur définit les droits et devoirs des résidants et du gestionnaire. Il prévoit la plus grande liberté possible pour le résidant compte tenu des impératifs d'une vie communautaire. Il doit garantir l'entière liberté d'opinion philosophique, politique et religieuse; aucune obligation à caractère commercial, culturel, religieux, philosophique, politique ou linguistique ne peut être imposée* »⁷.

Il prévoit également « *le droit des résidants de recevoir les visiteurs de leur choix* »⁸.

4.2.2. Liberté du résidant et impératif de la vie communautaire

Vu qu'il existe diverses sensibilités politiques et que leur expression peut donner lieu à des confrontations plus ou moins bruyantes, voire virulentes, accepter dans les parties communes des activités véhiculant un message partisan ne respecte pas, selon nous, la liberté politique des résidants qui ne partagent pas, voire rejettent, ledit message partisan. En outre, du fait des potentiels différends et désordres que cela peut générer, ce n'est pas, à notre estime, compatible avec les impératifs de la vie communautaire.

Par contre, il n'y a pas d'objection de principe à ce qu'un homme ou femme politique vienne visiter, dans sa chambre, un résidant, si c'est un choix du résidant. En pratique, établir que c'est bien un choix du résidant sera cependant difficile, voire impossible, dans nombre de situations.

Dans ce contexte la réponse à la question de base est dans le contexte wallon négative.

Il existe un droit de visite des établissements. Ce droit n'est pas relevant pour répondre au problème posé. Il est évoqué à titre informatif en annexe.

⁶ Lettre du 24.5.2006 ayant pour objet l'A.R. 19.1.2005 rel. à la protection des travailleurs contre la fumée de tabac de la Direction générale Humanisation du travail - Division des normes sur le bien-être au travail - Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale.

⁷ Annexe 120 du Crwass, point 1.1..

⁸ Annexe 120 du Crwass, point 1.5.

5. CONSIDERATIONS FINALES

5.1. Le droit de vote est un droit fondamental dans une démocratie. Comme tout autre citoyen, un résidant de maison de repos doit pouvoir l'exercer. A cette fin, il peut être aidé de différentes façons.

5.2. La pratique qui consiste à « susciter » des certificats médicaux de sorte que des résidants n'aient pas à voter est inacceptable car elle est une forme de maltraitance civique.

5.3. Pour permettre une bonne information des aînés, des maisons de repos proposent aux partis de déposer leur tract sur une table accessible à tous.

5.4. La visite systématique de tous les résidants de la maison par un candidat aux élections est une activité de type partisan, en l'occurrence une forme de propagande électorale.

Si l'on regarde la maison de repos d'un CPAS comme un service public, que l'on entend y faire prévaloir une stricte neutralité, pour reprendre les termes de la circulaire wallonne du 2 mars 2007, que l'on vise à « *une totale neutralité des locaux des communes, provinces, CPAS et intercommunales* », il n'est pas concevable que l'on accepte une activité à caractère partisan dans la maison de repos.

Vu qu'il existe diverses sensibilités politiques et que leur expression peut donner lieu à des confrontations plus ou moins bruyantes, voire virulentes, accepter dans les parties communes des activités véhiculant un message partisan ne respecte pas, selon nous, la liberté politique des résidants qui ne partagent pas, voire rejettent, ledit message partisan. En outre, du fait des potentiels différends et désordres que cela peut générer, ce n'est pas compatible avec les impératifs de la vie communautaire.

5.5. Un membre du personnel de la maison de repos peut être le mandataire d'un résidant pour l'exercice de son droit de vote.

Une incompatibilité entre la qualité de membre du personnel de la maison de repos et celle de mandataire permettrait toutefois une triple protection. Celles du résidant et du travailleur par rapport à de possibles jeux d'influence. Celle de candidats à l'élection par rapport à la rumeur voire au soupçon ou une « concurrence déloyale ». Des membres du personnel peuvent avoir un parent dans la résidence. Cette incompatibilité ne les concernerait pas.

Il est loisible de prévoir une mention en ce sens dans le règlement de travail. Elle ne serait pas matériellement possible pour le scrutin de mai 2019 mais aurait l'avantage de clarifier les choses à l'avenir.

A court terme, il est recommandable qu'un membre du personnel de la maison de repos ne soit pas le mandataire d'un résidant pour l'exercice de son droit de vote sauf s'il est parent proche du résidant.

Une note de service peut reprendre cette recommandation. Une communication à ce sujet à l'endroit des résidants est également possible.

Par ailleurs, il est instamment recommandé qu'un élu local ne soit pas mandataire pour l'exercice de droit de vote d'un résidant, sauf s'il s'agit d'un parent proche.

6. ANNEXE - DROIT DE VISITE D'UN ETABLISSEMENT PAR UN CONSEILLER

6.1. Droit de visite d'un conseiller de l'action sociale

Sous certaines conditions et dans un cadre bien précis, un conseiller peut visiter un établissement du CPAS.

« Le conseil du CPAS étant un organe à caractère collégial, les membres n'ont aucun pouvoir propre et il ne leur appartient pas d'inspecter de leur propre initiative un établissement dépendant du CPAS.

Dès lors, le membre du conseil qui souhaite visiter un établissement, en vue de s'informer, en fera part préalablement au président et/ou au directeur général.

Dans le cadre d'une telle visite, le conseiller doit se comporter de manière tout à fait passive.

S'il constate une situation qui lui semble incorrecte, il ne fera pas ses remarques aux agents de ces établissements ; il doit les réserver pour les séances du conseil en raison du fait que, en tant que membre du conseil, il n'a aucun pouvoir propre.

Il y a toutefois lieu d'ajouter que le conseil, le bureau permanent ou le comité spécial peut déléguer un de ses membres pour accomplir certaines missions de surveillance ou d'inspection des établissements »⁹.

« Le collège communal est, lui aussi, chargé de la surveillance et du contrôle du CPAS.

Le CPAS est un établissement public doté de la personnalité juridique et est donc autonome. Toutefois, il effectue les tâches qui lui sont confiées par la loi, le Roi et l'autorité communale (L.O., art. 57, § 4).

Cette surveillance comporte le droit, pour un membre délégué par le collège qui ne peut être le président du conseil de l'action sociale, de visiter tous les établissements (...).

Le membre délégué par le collège est tenu au secret »¹⁰.

6.2. Droit de visite des conseillers communaux d'une intercommunale

Il existe un droit de visite des intercommunales par les membres des conseils communaux au niveau wallon.

« Les conseillers communaux et/ou provinciaux des communes et/ou provinces associées peuvent visiter les bâtiments et services de l'intercommunale. Sont exclus du bénéfice des droits de consultation et de visite visés aux alinéas précédents les conseillers communaux ou provinciaux élus sur des listes de partis qui ne respectent pas les principes démocratiques (...) »¹¹.

« Nonobstant toute autre disposition statutaire, l'assemblée générale est seule compétente pour : 10° la définition des modalités de consultation et de visite visées à l'article L1523-13, § 2, qui seront applicables à l'ensemble des organes de l'intercommunale et communiquées aux conseillers communaux et provinciaux des communes associées »¹².

⁹ S. Degembe, *Le fonctionnement du CPAS expliqué aux mandataires*, 2019, p. 80.

¹⁰ S. Degembe, *op. cit.*, p. 230.

¹¹ CDLD, L1523-13, § 2.

¹² CDLD, L1523-14, 10.