



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil**

à l'appui :

- d'un projet de révision partielle de la Constitution cantonale (droits des personnes bénéficiant de mesures de protection)
- d'un projet de révision de la loi sur les droits politiques

(Du 16 février 2026)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

**RÉSUMÉ**

*En date du 31 mars 2021, la motion 20.207 intitulée « Rétablir les droits politiques cantonaux et communaux des personnes sous curatelle de portée générale et sous mandat pour cause d'incapacité » a été acceptée par votre autorité par 60 voix contre 43.*

*Cette motion demande au Conseil d'État de rétablir dans leurs droits cantonaux et communaux les personnes sous curatelle de portée générale et sous mandat pour cause d'incapacité, et de mettre ainsi fin à des dispositions légales discriminatoires.*

*Dans le cadre du présent rapport, le Conseil d'État rappelle les fondements du droit de protection de l'adulte et expose brièvement, en particulier, en quoi consistent le mandat pour cause d'incapacité et la curatelle de portée générale. Ce rapport est aussi l'opportunité pour le Conseil d'État de dresser un état des lieux en matière de droit de vote de personnes vivant avec un handicap (droit constitutionnel, cantonal et international), mais aussi du contexte politique tant fédéral que dans les autres cantons, en particulier ceux ayant procédé à des réformes en la matière.*

*Fondant son appréciation sur les principes d'égalité et de non-discrimination, le Conseil d'État propose à votre autorité de soumettre au peuple une révision de la Constitution cantonale afin de permettre un droit de vote pour toutes et tous. Cette révision constitutionnelle s'inscrit dans la volonté de favoriser un équilibre entre protection et participation citoyenne. L'octroi du droit d'éligibilité aux personnes sous curatelle de portée générale, à laquelle le Conseil d'État est également favorable, ne demande pas quant à lui de modification législative.*

**1. INTRODUCTION**

**1.1. Motion déposée**

En date du 31 mars 2021, votre autorité acceptait la motion 20.207 dont la teneur vous est rappelée ci-après :

20.207

22 novembre 2020

### **Motion du groupe socialiste**

### **Rétablir les droits politiques cantonaux et communaux des personnes sous curatelle de portée générale et sous mandat pour cause d'incapacité**

#### **Contenu**

*Le Grand Conseil demande au Conseil d'État d'établir un rapport à l'appui d'une modification de la loi sur les droits politiques (LDP) de façon à évaluer les voies et moyens visant à rétablir dans leurs droits cantonaux et communaux les personnes sous curatelle de portée générale et sous mandat pour cause d'incapacité, et de mettre ainsi fin à des dispositions légales discriminatoires.*

#### **Développement**

*La loi sur les droits politiques (LDP RS 141, art. 4) prévoit que les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'incapacité, ne sont pas électrices. Le règlement d'exécution de la loi sur les droits politiques (RELDP RS 141.01, art. 7), dont nous relevons au passage qu'il n'a pas changé de vocabulaire depuis l'entrée en vigueur du droit de la protection de l'adulte en 2013, se référant toujours au vocabulaire du Code civil datant de 1907 (!), accorde aux « personnes interdites pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit » la possibilité d'être réintégrées dans le corps électoral si elles en font la demande et prouvent qu'elles sont capables de discernement.*

*Cette réglementation porte une atteinte discriminatoire au principe de l'universalité du droit de vote, car elle a pour effet de priver certains citoyens de participation à la vie politique du fait qu'une défaillance intellectuelle, psychique ou sociale a rendu une mesure de protection de l'adulte nécessaire. Le lien automatique que fait la LDP entre la curatelle de portée générale et l'incapacité de discernement pour justifier la suspension des droits politiques ne trouve pas de fondement dans le droit et la jurisprudence relatifs aux mesures de protection de l'adulte. De même, le lien établi par la LDP entre le mandat pour cause d'incapacité (MPCI) et le retrait des droits politiques n'est pas non plus satisfaisant. En effet, l'incapacité de discernement déclenchant le MPCI se rapporte au besoin d'assistance personnelle, à la gestion du patrimoine ou aux rapports juridiques avec les tiers, et non pas à la capacité d'avoir des opinions politiques et de les exprimer.*

*En droit suisse, lorsqu'une incapacité de discernement existe dans un domaine, elle ne peut juridiquement pas être extrapolée à d'autres. En effet, la capacité de discernement est toujours relative à un acte déterminé. Ainsi, au regard du Code civil, une personne peut être incapable de discernement pour gérer une fortune, mais capable de discernement pour passer un contrat de bail ou s'engager dans une activité professionnelle. Dès lors, l'existence d'une curatelle de portée générale ou d'un MPCI ne permet pas de présumer une incapacité à comprendre les enjeux d'une votation ou d'une élection et à se déterminer selon ses opinions politiques.*

*Certes, le RELDP (art. 7) permet de rétablir les droits politiques aux personnes qui en font la demande et qui prouvent leur capacité de discernement. Ceci est toutefois contraire au Code civil, qui présume la capacité de discernement (art. 16 CC). Cette présomption interdit que l'on exige d'une personne qu'elle prouve son discernement ; c'est au contraire l'incapacité qui doit être démontrée.*

*Ces dispositions légales cantonales, qui restreignent ainsi les droits politiques des personnes protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'incapacité, sont par ailleurs contraires à la Constitution fédérale, dont l'article 8 prévoit que nul ne doit subir de discrimination du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique. En outre, elles ne respectent pas les valeurs de la Cour européenne des droits de l'homme et vont clairement à l'encontre de l'article 29 de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, du 13 décembre 2006, mise en oeuvre par la Suisse en mai 2014 (CDPH RS 0.109), qui oblige les États à faire en sorte que les personnes handicapées aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues sur la base de l'égalité avec les autres. Or, la privation des droits politiques pour toute personne sous curatelle de*

*portée générale en raison d'une déficience intellectuelle, psychique ou sociale revient à une restriction systématique, disproportionnée et sans nuances, aux droits politiques de personnes handicapées, au sens de l'article premier de la CDPH.*

Le présent rapport a pour objectif de donner suite à cette motion.

## **1.2. Exposé de la problématique**

Selon l'article 136 de la Constitution fédérale<sup>1</sup>, « *tous les Suisses et toutes les Suissesses ayant dix-huit ans révolus qui ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit ont les droits politiques en matière fédérale* ».

Le 1<sup>er</sup> janvier 2013, le droit de la tutelle a été remplacé par le nouveau droit de protection de l'adulte<sup>2</sup>, lequel régit notamment les mesures de protection de l'adulte, à savoir les mandats de curatelle<sup>3</sup> et le mandat pour cause d'incapacité<sup>4</sup>. De ce fait, l'interdiction ou le mandat de tutelle, mesures prévues sous l'ancien droit, ont été remplacés par la curatelle de portée générale (CPG), soit la mesure la plus forte prévue dans les nouvelles mesures entrées en vigueur avec le nouveau droit. De même, le législateur fédéral s'est doté d'un nouvel instrument juridique, à savoir le mandat pour cause d'incapacité (MCI) qui vise à encourager la personne à prendre elle-même, par anticipation, les mesures destinées à la protéger en cas d'incapacité de discernement.

Outre ces nouveautés, le paquet législatif fédéral « Droit de la protection de l'adulte, droit des personnes et filiation »<sup>5</sup> comporte aussi une révision de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP), du 17 décembre 1976<sup>6</sup>, pour prendre en compte, dans ce cadre, les nouvelles mesures de protection. En effet, compte tenu de la disparition de la mesure d'« interdiction »<sup>7</sup>, l'article 2 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques a été révisé, de manière à comporter une définition des « interdits » visés par la Constitution et, dans sa version actuelle, à exclure du droit de vote, selon le droit fédéral, les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une CPG ou un MCI.

En droit cantonal, la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000<sup>8</sup> (Cst. NE) correspond au texte constitutionnel fédéral s'agissant des citoyen-ne-s suisses. Elle prévoit à son article 37, alinéa 1, que les Suissesses et les Suisses, domicilié-e-s dans le canton (let. a), les Suissesses et les Suisses de l'étranger inscrit-e-s dans le registre électoral d'une commune du canton en vertu de la législation fédérale (let. b) et les étrangères et les étrangers ainsi que les apatrides au bénéfice d'une autorisation d'établissement et domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans (let. c), sont électrices ou électeurs en matière cantonale, s'ils-elles sont âgé-e-s de dix-huit ans révolus et s'ils-elles ne sont pas interdit-e-s pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit. La Constitution cantonale renvoie à la loi cantonale pour déterminer le corps électoral communal et la procédure électorale, ainsi que ce qui a trait à l'initiative, au référendum et à la motion populaires dans les communes<sup>9</sup>.

La loi cantonale du 17 octobre 1984 sur les droits politiques<sup>10</sup> (LDP NE) a été révisée à l'occasion des autres modifications apportées au droit cantonal pour accompagner l'entrée en vigueur du « paquet » fédéral (objet 12.042). L'actuelle version de l'article 4 LDP NE s'est ainsi calquée sur le droit fédéral et prévoit que les « *personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'incapacité ne sont pas électrices* ».

Estimant que l'actuelle LDP NE crée un lien automatique entre la curatelle de portée générale et l'incapacité de discernement pour justifier la suspension des droits politiques, les signataires de la motion demandent à ce que cet automatisme soit supprimé afin de maintenir toute personne sous

---

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> Art. 360ss CC.

<sup>3</sup> Art. 390-425 CC.

<sup>4</sup> Art. 360-369 CC.

<sup>5</sup> Objet 06.063 ; FF 2006 6635ss (rapport) et 6767ss (projet législatif).

<sup>6</sup> RS 161.1

<sup>7</sup> L'interdiction a été remplacée par la curatelle de portée générale, cf. FF 2006 6635ss, 6681.

<sup>8</sup> RSN 101

<sup>9</sup> Cf. art. 95 al. 5 Cst. NE.

<sup>10</sup> RSN 141

CPG ou sous protection d'un MCI dans l'exercice de ses droits politiques. En outre, ils estiment que la réglementation « (...) *porte une atteinte discriminatoire au principe de l'universalité du droit de vote, car elle a pour effet de priver certains citoyens de participation à la vie politique du fait qu'une défaillance intellectuelle, psychique ou sociale a rendu une mesure de protection de l'adulte nécessaire* ». Ils considèrent en outre que les dispositions cantonales actuelles ne respectent pas les valeurs de la Cour européenne des droits de l'homme et vont à l'encontre de l'article 29 de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, du 13 décembre 2006, entrée en vigueur pour la Suisse le 15 mai 2014 (CDPH<sup>11</sup>), qui oblige les États à faire en sorte que les personnes vivant avec un handicap aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues sur la base de l'égalité avec les autres.

## **2. HISTORIQUE ET CONTEXTE JURIDIQUE**

### **2.1. Droit de la protection de l'adulte**

La refonte complète du droit de la tutelle traduit la volonté du législateur à faire du droit de protection de l'adulte le reflet de l'évolution de la société actuelle afin de mieux correspondre à ses besoins et ses valeurs<sup>12</sup>. Les principes généraux d'autodétermination, de subsidiarité, de proportionnalité, de renforcement de la solidarité familiale ainsi que la volonté de réduire l'intervention de l'État constituent les fondements du droit de protection de l'adulte actuel. Le législateur fédéral, s'il n'a pas remis en cause le principe même d'une intervention étatique, dans la mesure où la sauvegarde des intérêts de la personne concernée reste le but premier du droit de protection, a cherché à trouver un équilibre entre la prise en charge étatique et l'autonomie de la personne concernée.

#### **2.1.1. Le mandat pour cause d'incapacité**

Toute personne ayant l'exercice des droits civils (mandant) peut charger une personne physique ou morale (mandataire) de lui fournir une assistance personnelle, de gérer son patrimoine ou de la représenter dans les rapports juridiques avec les tiers au cas où elle deviendrait incapable de discernement ; il s'agit de la définition légale du mandat pour cause d'incapacité<sup>13</sup>.

Le MCI permet ainsi à la personne de disposer d'elle-même en cas de survenance d'une incapacité de discernement, le mandant étant libre de définir les domaines sur lesquels va porter le MCI ainsi que les tâches qu'il entend confier au mandataire<sup>14</sup>.

De par les principes de proportionnalité et de subsidiarité inscrits dans la loi, le MCI dispose de la priorité sur les mesures de protection de l'adulte ordonnées par l'autorité, c'est-à-dire les mesures de curatelle.

Lorsque l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) apprend qu'une personne est devenue incapable de discernement, il lui appartient de vérifier auprès de l'état civil l'existence d'un éventuel MCI<sup>15</sup>. Le cas échéant, l'APEA doit s'assurer que les conditions de sa mise en œuvre sont bien réunies, c'est-à-dire que la personne concernée est bien devenue incapable de discernement par rapport à tout ou partie des tâches confiées et que l'objet du mandat n'est pas illicite, impossible ou contraire aux mœurs<sup>16</sup>. Dans l'esprit de la loi, lors de sa validation par l'APEA, la capacité de discernement pourra être appréciée différemment pour chaque cercle de tâches attribuées. Une incapacité de discernement totale n'est ainsi pas obligatoirement requise pour la mise en œuvre d'un mandat pour cause d'incapacité.

Une fois le MCI validé par l'APEA, cette dernière reste l'autorité de surveillance et peut être amenée à prendre les mesures nécessaires si les intérêts du mandant sont compromis ou risquent de l'être<sup>17</sup>.

---

<sup>11</sup> RS 0.109

<sup>12</sup> Message du Conseil fédéral du 28 juin 2006 ; FF 2006 6635, 6645ss.

<sup>13</sup> Art. 360 CC.

<sup>14</sup> Art. 360 al. 2 CC.

<sup>15</sup> art. 363 al. 1 CC.

<sup>16</sup> Art. 363 al. 2 CC.

<sup>17</sup> Art. 368 CC.

### 2.1.2. La mesure de curatelle de portée générale

La curatelle est une mesure de protection de l'adulte qui ne peut être instituée que par l'APEA, soit, dans le canton de Neuchâtel, par le pouvoir judiciaire. Conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, elle s'articule sous plusieurs formes et son contenu est flexible, en ce sens que le législateur a renoncé à fixer un contenu standard pour chaque forme de curatelle, sous réserve de la CPG. Le principe de « mesures sur mesure » permet d'instituer une mesure de curatelle qui corresponde au besoin de protection de la personne concernée. La mesure de curatelle se décline ainsi en quatre sous-types : la curatelle d'accompagnement, la curatelle de représentation/de gestion, la curatelle de coopération et la CPG.

La CPG octroie une protection et une représentation globales de la personne concernée (assistance personnelle, rapports juridiques avec les tiers, gestion du patrimoine<sup>18</sup>) et la prive, de plein droit de l'exercice des droits civils<sup>19</sup>. Le curateur de portée générale est le représentant légal de la personne concernée pour tous les actes juridiques ; il est doté d'un pouvoir exclusif.

Étant donné l'intensité de l'atteinte qu'elle porte aux droits de la personne concernée et conformément au principe de subsidiarité, la CPG n'est instituée qu'en dernier recours par l'APEA et uniquement si la personne a « *particulièrement besoin d'aide* », en raison notamment d'une incapacité durable du discernement<sup>20</sup>.

Il revient à l'APEA de communiquer immédiatement à l'office de l'état civil tout placement d'une personne sous CPG ainsi que tout MCI mis en œuvre pour une personne devenue durablement incapable de discernement<sup>21</sup>.

## 2.2. DROIT DE VOTE ET MOTIFS D'EXCLUSION

### 2.2.1. Droit fédéral

Comme déjà rappelé, l'article 136, alinéa 1, de la Constitution fédérale, définit les personnes qui jouissent des droits politiques en matière fédérale de sorte que « *tous les Suisses et toutes les Suissesses ayant 18 ans révolus qui ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit ont les droits politiques en matière fédérale. Tous ont les mêmes droits et devoirs politiques* ». Concrètement, cela signifie que ces personnes « peuvent prendre part à l'élection du Conseil national et aux votations fédérales et lancer et signer des initiatives populaires et des demandes de référendum en matière fédérale »<sup>22</sup>.

Selon la formulation de cet article, les personnes qui devraient avoir le droit de vote en raison de leur nationalité suisse et de leur majorité politique peuvent toutefois en être exclues pour cause de « maladie mentale » ou de « faiblesse d'esprit ».

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit de la protection de l'adulte et de l'enfant au 1<sup>er</sup> janvier 2013, la formulation de cet article est devenue désuète, puisque la mesure d'interdiction, telle que prévue sous l'ancien droit de la tutelle, a été remplacée par la CPG. De même, dans le cadre de la révision du droit de la tutelle, le législateur fédéral a choisi d'utiliser les termes de « déficience mentale » et de « troubles psychiques » en lieu et place de « maladie mentale » et « faiblesse d'esprit », ladite terminologie étant jugée comme stigmatisante<sup>23</sup>.

C'est pourquoi l'article 2 de la loi fédérale sur les droits politiques<sup>24</sup> a été révisé dans le sens suivant : « *(l)es interdits exclus du droit de vote au sens de l'art. 136, al. 1, de la Constitution sont les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une*

---

<sup>18</sup> Art. 398 al. 2 CC.

<sup>19</sup> Art. 398 al. 3 CC.

<sup>20</sup> Art. 398 al. 1 CC.

<sup>21</sup> Art. 449c al. 1 ch. 1 CC.

<sup>22</sup> Art. 136 al. 2 Cst. féd.

<sup>23</sup> FF 2006 p. 6657.

<sup>24</sup> LDP ; RS 161.1

*curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'incapacité* ». Cette disposition concrétise désormais l'exclusion du droit de vote au niveau fédéral puisqu'elle confirme que sont exclues du droit de vote les personnes de nationalité suisse et ayant dix-huit ans révolus qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'incapacité.

S'agissant de l'élection au Conseil des États, la Constitution fédérale prévoit que « *les cantons édictent les règles applicables à l'élection de leurs députés au Conseil des États* »<sup>25</sup>. Ainsi, même si cette élection est organisée en vertu du droit fédéral, le cercle des personnes pouvant participer à l'élection au Conseil des États est déterminé, pour le canton de Neuchâtel, par le droit neuchâtelois.

### **2.2.2. Droit cantonal**

Selon l'article 37, alinéa 1, de la Constitution neuchâteloise, les citoyens-nes « *sont électrices ou électeurs en matière cantonale, s'ils sont âgés de dix-huit ans révolus et s'ils ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit* ». L'alinéa 2 de la même disposition prévoit la possibilité d'une procédure de réintégration dans le corps électoral d'une personne puisqu'il stipule que « *(l)a loi peut prévoir une procédure qui permette à la personne interdite d'obtenir, en prouvant qu'elle est capable de discernement, sa réintégration dans le corps électoral* ».

Consécutivement à la révision du droit de protection de l'adulte, la loi cantonale<sup>26</sup> confirme que « *les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'incapacité ne sont pas électrices* ».

Le règlement d'exécution de la loi sur les droits politiques détaille la procédure de réintégration dans le corps électoral. Enfin, on notera que l'article 24 LDP NE prévoit la possibilité d'un exercice du droit de vote à leur lieu de résidence (s'il est dans leur commune politique) en faveur des électrices et électeurs âgés, malades ou vivant avec un handicap.

### **2.2.3. Droit international**

Consécutivement à l'entrée en vigueur du droit de protection de l'adulte, la Suisse a contracté des obligations de droit international en ratifiant la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH). Par son adhésion, la Suisse a réaffirmé le caractère universel, indivisible, interdépendant et indissociable de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales et la nécessité d'en garantir la pleine jouissance aux personnes qui vivent avec un handicap sans discrimination<sup>27</sup>.

La CDPH a « *pour objet de promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque* »<sup>28</sup>.

La notion de « *personnes handicapées* » est définie au même article : il s'agit de « *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 CDPH couvre tous les domaines dans lesquels les personnes qui vivent avec un handicap font face à des inégalités<sup>29</sup>, conformément à l'article 12 CDPH, avec une capacité juridique qui leur est reconnue sur la base de l'égalité avec les autres personnes qui ne vivent pas avec un handicap. Cette notion de capacité juridique désigne notamment la capacité d'être titulaire de droits et sujet de droits.

---

<sup>25</sup> Art. 150, al. 3, Cst. féd.

<sup>26</sup> Art. 4, al. 1 et 2, LDP NE

<sup>27</sup> Lettre c du préambule de la CDPH.

<sup>28</sup> Art. 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, CDPH.

<sup>29</sup> Comité des droits des personnes handicapées, Observations générale n°1 (2014), ch. 12.

S'agissant de la participation à la vie politique et en particulier des droits politiques, l'article 29 CDPH prévoit que les États parties garantissent aux personnes vivant avec un handicap la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sur une base d'égalité avec les autres. La CDPH ne prévoit pas d'exceptions à cette garantie et ne renvoie pas à des motifs d'exclusion du droit de vote qui seraient autorisés. Là encore, le comité CDPH estime que « *la capacité d'une personne de prendre des décisions ne saurait être invoquée pour empêcher les personnes handicapées d'exercer leurs droits politiques, y compris le droit de vote* »<sup>30</sup>.

### 3. CONTEXTE POLITIQUE

#### 3.1. Au niveau fédéral

Récemment, la question relative au droit de vote des personnes sous CPG ou bénéficiant de la protection d'un MCI a fait l'objet d'un postulat par le Conseil des États et d'une motion au sein de la commission des institutions politiques du Conseil national.

##### 3.1.1. *Postulat Carobbio Guscetti*

Le 8 juin 2021, le Conseil des États a adopté le postulat n° 21.3296, chargeant le Conseil fédéral « *de présenter un rapport qui montrera les mesures à prendre pour que les personnes ayant un handicap intellectuel puissent participer pleinement à la vie politique et publique et qu'elles puissent voter et être élues, conformément au principe de non-discrimination* ».

En date du 25 octobre 2023, le Conseil fédéral y a répondu par un rapport relatif à la participation politique des Suisses et Suissesses qui ont un handicap intellectuel<sup>31</sup>.

Après un examen des règles relatives à l'exclusion du droit de vote au niveau fédéral et de certaines réglementations cantonales, le Conseil fédéral constate dans son rapport que l'entrée en vigueur du droit de la protection de l'adulte a entraîné une diminution du nombre de personnes exclues du droit de vote. De même, il rappelle que les cantons restent compétents pour régler la question de l'exclusion du droit de vote en matière cantonale et communale, mais précise qu'en vertu du droit constitutionnel en vigueur, ils sont tenus de respecter les droits fondamentaux garantis par la Constitution et ne sont libres de prévoir une exclusion du droit de vote que dans ce cadre.

Au niveau du droit cantonal, le rapport fait état que les cantons ont de plus en plus tendance à aligner leurs règles en matière d'exclusion du droit de vote sur la réglementation fédérale (en reprenant souvent la formulation ou en renvoyant au droit fédéral).

La participation politique est également examinée par le Conseil fédéral sous l'angle du droit international public, en particulier au regard de la CDPH. Il relève qu'en 2022, le comité CDPH a analysé la mise en œuvre de la CDPH en Suisse. À ce titre et s'agissant des droits politiques, ledit comité recommande à la Suisse « *d'abroger toutes les dispositions juridiques fédérales et cantonales qui ont pour effet de priver des personnes handicapées, en particulier des personnes ayant un handicap intellectuel ou psychosocial, de leur droit de vote* »<sup>32</sup>.

Au vu de ce qui précède, le Conseil fédéral considère que la réglementation en matière d'exclusion du droit de vote en matière fédérale n'est plus entièrement en adéquation avec l'évolution des normes de droit fondamental et de droit international. Après l'analyse de deux options possibles au regard du droit national et international, à savoir l'abrogation de l'exclusion du droit de vote et la réglementation prévoyant une décision d'exclusion individualisée, il arrive au constat que la réglementation fédérale actuelle est en conflit avec l'égalité du droit et les obligations de droit international. Cependant, le Conseil fédéral estime que l'exclusion du droit de vote des personnes incapables de discernement n'est pas à priori inadmissible. Selon le gouvernement, en renonçant à

<sup>30</sup> Comité des droits des personnes handicapées, Observation générale n°1 (2014), ch. 48 et 49, 19 mai 2014.

<sup>31</sup> Cf. « Participation politique des Suisses qui ont un handicap intellectuel », du 25 octobre 2023, en réponse au postulat 21.3296 (réf. 411.20-1367/4/19/6/7/1).

<sup>32</sup> Observations finales de 2022 sur la Suisse par le CDPH, par. 26a et b.

cette exclusion, le droit de vote serait accordé à certaines personnes, qui, même avec le soutien nécessaire, ne sont pas en mesure de former et d'exprimer une volonté autonome et donc libre en matière politique. Le Conseil fédéral arrive à la conclusion que l'exclusion du droit de vote se fonde sur des motifs légitimes, même s'il admet que la possibilité de l'exclusion comporte le risque que des citoyen-ne-s soient injustement privé-e-s de leur droit de vote et que l'égalité devant la loi doit être préservée. Il relève au final que *« le rapport entre l'intérêt à l'intégrité des élections et des votations, d'une part, et l'intérêt à un traitement égalitaire par l'État, d'autre part, devrait être clarifié au niveau constitutionnel »*.

Il est à noter qu'après la publication du rapport du Conseil fédéral, une équipe d'expert-e-s de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) s'est également penchée sur l'accessibilité des élections fédérales d'octobre 2023 aux personnes qui vivent avec un handicap. Dans son rapport, daté du 29 mai 2024, elle recommande notamment à la Suisse de réviser les dispositions légales fédérales menant à la privation des droits civiques des personnes vivant avec un handicap intellectuel, en conformité avec les normes internationales<sup>33</sup>.

### **3.1.2. Motion 24.4266 (Commission des institutions politiques du Conseil national)**

La Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) a soutenu en date du 25 octobre 2024 une motion pour modifier dans la Constitution fédérale l'interdiction systématique du droit de vote pour les personnes vivant avec un handicap mental. En effet, selon les partisans de cette motion, les personnes qui vivent avec un handicap ne devraient pas être systématiquement privées de leurs droits politiques. À leur avis, une curatelle de portée générale n'implique pas forcément une incapacité à se forger une opinion, respectivement à exercer ses droits politiques. L'exclusion actuellement prévue des droits politiques de ce fait constitue une grave atteinte aux droits politiques d'environ 16'000 personnes en Suisse.

Pour les partisan-e-s de la motion, *« (l)'art. 136, al. 1, Cst. repose sur l'idée que les personnes en situation de handicap qui sont placées sous curatelle de portée générale ou qui ont besoin d'un représentant ou d'une représentante pour leurs activités quotidiennes (par ex. pour les questions financières) n'ont pas la capacité de se forger une opinion politique. La réalité est pourtant tout autre : comme dans le reste de la population, il y a parmi les personnes en situation de handicap aussi bien des individus qui souhaitent s'engager activement en politique que des individus qui estiment qu'ils ne sont pas en mesure de se prononcer sur des sujets politiques. Il est donc inadmissible de priver systématiquement une personne sous curatelle de portée générale de ses droits politiques. Les cours constitutionnelles autrichienne et allemande, notamment, sont parvenues à la même conclusion. »*

Le texte déposé vise à modifier l'article 136 alinéa 1 de la Constitution fédérale, dont la teneur serait la suivante : *« (t)ous les Suisses et toutes les Suissesses ayant 18 ans révolus ont les droits politiques en matière fédérale. Tous ont les mêmes droits et devoirs politiques. »*

En date du 27 novembre 2024, le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion.

Le Conseil national a adopté le 5 mai 2025 la proposition du Conseil fédéral du 27 novembre 2024; le Conseil des États en a fait de même en date du 15 septembre 2025. A ce stade, l'objet parlementaire est traité par le Conseil fédéral.

## **3.2. Au niveau des cantons**

Divers processus politiques ont été lancés dans d'autres cantons. Ainsi, à Genève, les exclusions au droit de vote ont été abrogées en votation populaire le 29 novembre 2020. La Constitution de la République et Canton de Genève prévoit désormais que sont titulaires des droits politiques sur le plan cantonal les personnes de nationalité suisse âgées de 18 ans révolus qui ont leur domicile politique dans le canton<sup>34</sup>. La révision a abrogé l'alinéa 4 de cet article qui prévoyait la possibilité d'une décision judiciaire qui suspende les droits politiques de personnes durablement incapables

<sup>33</sup> Rapport final de l'équipe d'experts électoraux du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, Confédération suisse, Elections à l'Assemblée fédérale 22 octobre 2023, p. 17 s.

<sup>34</sup> Art. 48 al. 1 et 2 Cst. GE.



de discernement. Cette révision a aussi inclus une disposition transitoire permettant de réintégrer sans délai dans leurs droits politiques les citoyen-ne-s qui en avaient été privé-e-s<sup>35</sup>.

Le Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures a également modifié sa Constitution en ce sens en 2024.

Dans le Canton de Vaud, une proposition de modification constitutionnelle visant à accorder automatiquement le droit de vote aux personnes sous curatelle de portée générale, en raison d'une incapacité durable de discernement, a été soumise à votation le 30 novembre 2025. Cette modification a été rejetée par une large majorité de la population vaudoise. Le même jour, la population du canton de Zoug, à une courte majorité, prenait la décision inverse et devenait le troisième canton suisse à octroyer le droit de vote aux personnes en incapacité de discernement.

Le sujet figure également à l'agenda politique des Cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Zurich, Valais, Jura et Berne.

Il est à signaler que dans le Canton de Fribourg, le département de pédagogie spécialisée de l'Université de Fribourg a procédé à une étude (« Vote4all ») sur la thématique de l'exercice des droits politiques par les personnes présentant une déficience intellectuelle en Suisse romande. Les chercheurs concluent que la procédure de réintégration est méconnue dans la pratique, semble peu claire et que le thème est peu évoqué dans les contextes socio-éducatifs. Sur la base des recherches faites, des indications de bonnes pratiques ont ainsi pu être dégagées<sup>36</sup>.

### **3.3. Situation dans le Canton de Neuchâtel**

Selon les statistiques de la Conférence en matière de protection des mineur-e-s et des adultes (COPMA), au 31 décembre 2024, 666 CPG étaient instituées dans le canton, dont 639 anciennes interdictions transformées en CPG, sur un total de 3'810 mesures de protection prononcées. Le droit cantonal s'appuie encore très largement sur la CPG et plus discrètement sur le MCI.

L'obligation d'annonce par l'APEA à l'office d'état civil concerne exclusivement tout placement d'une personne sous CPG ou tout MCI mis en œuvre pour une personne devenue durablement incapable de discernement<sup>37</sup>. Dans le canton, seul l'enregistrement de ce type de mandats communiqués par les autorités entraîne par le biais de l'office d'état civil la perte de l'exercice des droits politiques. Aussi, dans le cadre de la procédure d'instruction de la mesure en protection de l'adulte, la ou le citoyen-ne qui présente une capacité à exprimer et échanger sur la question des droits politiques n'est logiquement pas privé-e par l'APEA de l'exercice de ces droits spécifiques dans le cadre du mandat de CPG. Ainsi, la privation de l'exercice des droits civils pour la personne placée sous CPG ou MCI n'implique pas automatiquement la perte de l'exercice de ses droits politiques.

En pratique, à réception des listes établies par l'office d'état civil, les communes se chargent de transmettre les listes d'électrices et d'électeurs auprès de la chancellerie d'État.

S'agissant de l'application actuelle des MCI, elle relève d'une annonce faite à l'autorité de protection accompagnée d'une attestation médicale de l'incapacité de discernement du mandant. Aussi, la situation personnelle de la citoyenne ou du citoyen établit généralement clairement le besoin d'aide particulièrement prononcé et l'incapacité durable de discernement.

Par ailleurs, le Canton de Neuchâtel s'est doté d'une loi sur l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap (LIIncA), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Le législateur cantonal s'est engagé non seulement à garantir aux personnes vivant avec un handicap la pleine jouissance de tous les droits et libertés fondamentales, mais également à supprimer les inégalités et les discriminations dont elles sont victimes<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Art. 228 Cst. GE, entré en vigueur le 19.12.2020 avec l'abrogation de l'art. 48 al. 4 Cst. GE.

<sup>36</sup> Les résultats de la recherche sont disponibles sur le site de l'Université de Fribourg : <https://projects.unifr.ch/autodetermination/fr/downloads/>

<sup>37</sup> Art. 449c, al. 1, ch. 1, CC.

<sup>38</sup> Loi cantonale, du 2 novembre 2021, sur l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap, RSN 820.22, article premier.

La question de l'exclusion automatique des droits politiques pour les personnes faisant l'objet d'une curatelle de portée générale est d'actualité et suscite de multiples réactions de la part des associations représentant les personnes qui vivent avec un handicap notamment.

Au vu du contexte décrit ci-dessus, il apparaît que la réglementation cantonale neuchâteloise en la matière doit s'adapter à l'évolution de la société et qu'il sied de tenir compte de ce mouvement populaire exprimé tant à l'intérieur du canton de Neuchâtel que dans d'autres cantons.

#### **4. ANALYSE ET PROPOSITION DU CONSEIL D'ÉTAT**

##### **4.1. Analyse juridique**

##### **4.1.1. *Appréciation de la solution d'un « droit de vote pour tous » et de la suppression de la restriction envers les personnes protégées (curatelle ou MCI) durablement incapables de discernement***

Pour donner suite à la motion adoptée par votre autorité, le Conseil d'État a examiné la question du droit de vote des personnes dont le discernement est durablement affecté. Cet examen a attendu le rapport fédéral annoncé sur le même sujet afin de s'appuyer sur ses résultats (cf. ci-dessus 3.1.1. Postulat Carobbio Guscetti).

Le Conseil d'État a également considéré les évolutions intervenues dans d'autres cantons, en particulier dans le canton de Genève. Il entend ainsi s'inspirer de ce dernier, dans une solution d'un droit de vote pour toutes et tous, qui va peut-être au-delà de ce qu'envisageaient les motionnaires, mais qui semble la plus juste pour les raisons exposées ci-dessous.

##### **4.1.1.1. *Enjeux liés à la suppression de la restriction du droit de vote envers les personnes incapables de discernement***

L'exercice des droits politiques est un fondement du système politique démocratique. À ce titre, la Constitution fédérale garantit les droits politiques en ce sens qu'elle protège spécifiquement « *la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté* »<sup>39</sup>.

De ce point de vue, on peut entendre l'idée qu'il conviendrait d'ôter la possibilité de voter à des personnes qui n'auraient pas un discernement suffisant et seraient plus susceptibles que d'autres d'être influencées, ou simplement plus susceptibles d'être victimes, d'une manière ou d'une autre, d'une captation de leur droit de vote.

Il est en effet souvent avancé que priver de cette possibilité les personnes qui vivent avec un handicap mental ou psychique serait nécessaire, du fait de ces risques et parce qu'elles ne pourraient pas comprendre les sujets et enjeux des votations. Cette appréciation est discutable.

Il est en effet quasiment impossible de déterminer le niveau de compréhension nécessaire des enjeux d'une votation. Ces aspects ne peuvent être mesurés à l'aide de critères objectifs, aucune opinion politique n'étant par nature juste ou fausse. L'exigence de capacités cognitives ou intellectuelles spécifiques pour exercer le droit de vote ne peut pas constituer un critère qui justifierait une exclusion générale des personnes vivant avec un handicap.

Par ailleurs, personne ne vient s'assurer que certains des votant-e-s, au moment de l'exercice de leur droit, ne sont pas dans un état qui les rend inaptes, même temporairement, à exercer ce droit ; personne ne vient non plus interroger leur motivation et les éventuelles influences qui ont pu aboutir à leur vote.

---

<sup>39</sup> Art. 34 Cst., part. al. 2 ; cf. aussi ad 3.4.1 du rapport « Participation politique des Suisses qui ont un handicap intellectuel ».

En définitive, les risques évoqués en lien avec la suppression de la restriction du droit de vote envers les personnes incapables de discernement sont inhérents à un système qui ne se hasarde pas à jauger de la pertinence d'un vote ou de ses motivations, mais admet que l'on suive une majorité et l'agrégation des manifestations de volonté des votants. De ce point de vue et selon la jurisprudence, une irrégularité touchant l'expression de la volonté d'une personne ou d'un petit nombre de personnes n'aboutira pas forcément à une annulation des résultats. Seule une irrégularité grave et qui a pu influencer le résultat peut aboutir à une telle annulation<sup>40</sup>.

On rappellera pour le surplus que le code pénal contient plusieurs dispositions consacrées à la préservation de l'intégrité de la volonté populaire<sup>41</sup>.

Sont ainsi punis l'atteinte au droit de vote sous forme de pression par la violence ou la menace envers les électrices et électeurs<sup>42</sup>, la corruption électorale, active ou passive, lorsqu'un don ou un avantage est promis en échange de l'exercice des droits politique dans un sens déterminé ou d'une abstention<sup>43</sup>, la fraude électorale en particulier lorsque quelqu'un exerce les droits politiques sans droit, par exemple en prenant part à une votation<sup>44</sup>, de même que la captation de suffrages, soit le fait recueillir, remplir ou modifier systématiquement des bulletins de vote ou de les distribuer remplis ou modifiés<sup>45</sup>. Le code pénal cantonal neuchâtelois contient aussi certaines dispositions, dont l'une relative à l'abus de la carte civique susceptible de trouver application si l'article 282 CP ne permettait pas déjà de poursuivre les faits.

Les abus éventuels du droit de vote sont ainsi déjà réprimés par une série de dispositions pénales. Celles-ci visent à sanctionner une captation systématique du vote, telle qu'elle pourrait, par exemple, être mise en place dans le cadre d'une structure de type EMS. Elles protègent également contre l'expression d'un vote qui n'aurait pas impliqué la personne concernée, notamment en cas d'expédition du suffrage par voie postale<sup>46</sup>. La révision proposée peut s'inscrire dans le champ de la protection pénale déjà existante sous tous ces aspects.

Par ailleurs, s'il fallait aller plus loin, il conviendrait alors d'envisager de « pénaliser » l'influence que l'auteur exercerait indûment sur l'exercice du droit de vote d'un incapable de discernement. Une telle approche supposerait toutefois de pouvoir déterminer, en plus de l'absence de discernement de la personne concernée et d'autre part, le moment à partir duquel l'influence exercée deviendrait illégitime, sans pour autant relever de la menace ou de la violence déjà visées par l'art. 280 CP. Cela n'apparaît pas réalisable. Au demeurant, même si elle semble spécifique, la problématique de l'influence sur le vote n'est pas propre au droit de vote des personnes incapables de discernement. Comme déjà relevé, dans un système fondé sur le principe selon lequel l'autorité ne peut ni sonder ni apprécier la volonté intime des votantes et votants, y compris les motifs qui sous-tendent leur choix, il n'y a pas de place pour une disposition pénale allant au-delà des infractions déjà prévues, en particulier celle de l'article 280 CP.

Au final, la révision proposée ne justifie pas une extension du dispositif pénal existant. Les aspects critiques liés à l'extension des droits politiques aux personnes incapables de discernement ne présentent pas de caractère spécifique et s'inscrivent dans des problématiques déjà connues, notamment en lien avec le vote par correspondance. Quant au risque qui pourrait être considéré comme spécifique d'une telle révision, il impliquerait le recours à des notions difficilement applicables, nécessitant à la fois une évaluation du discernement face à l'acte de vote et une appréciation non seulement de la légitimité de l'intervention d'un tiers dans l'exercice du droit de vote ou l'abstention mais aussi de son caractère visant à influencer l'exercice de ce droit.

Enfin, il est rappelé que, s'agissant des personnes vivant avec un handicap, l'assistance de membres du bureau électoral peut être demandée.<sup>47</sup>

---

<sup>40</sup> Cf. par exemple TF 1C\_610/2017, du 7 mai 2018.

<sup>41</sup> Livre 2, Titre 14, du Code pénal suisse, « Délits contre la volonté populaire » ; art. 279 ss CP.

<sup>42</sup> Art. 280 CP.

<sup>43</sup> Art. 281 CP.

<sup>44</sup> Art. 282 CP.

<sup>45</sup> Art. 282bis CP.

<sup>46</sup> Cf. ATF 138 IV 70, cons. 1.4

<sup>47</sup> Art. 24 LDP ; art. 17, part. al. 2, RELDP

#### 4.1.1.2. Enjeux liés à l'égalité entre les citoyen-ne-s

Selon la définition donnée par la jurisprudence, le principe d'égalité<sup>48</sup> est violé lorsqu'on établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable ou que l'on omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente.

D'un point de vue de ce principe d'égalité, il peut ainsi être admis que l'exclusion du droit de vote des personnes incapables de discernement repose sur des motifs légitimes et serait ainsi compatible avec l'égalité.

À l'inverse, maintenir dans leurs droits des personnes incapables de discernement ne viole pas non plus l'égalité, sans quoi la Constitution cantonale genevoise, qui a été révisée en ce sens, n'aurait pas obtenu la garantie de la Confédération.

Ainsi, tant la restriction que le droit de vote pour toutes et tous apparaissent comme licites sur le principe. Mais, passé ce constat, la manière dont peut être aménagée pratiquement la solution adoptée s'avère déterminante.

Le Conseil d'État doit en effet retenir qu'en Suisse, ce sont essentiellement des opinions doctrinales, avec souvent des avis d'expert-e-s en matière notamment de droit constitutionnel, qui ont été exprimées sur cette thématique. En revanche, des décisions judiciaires font défaut.

À l'inverse, à l'étranger et plus précisément en Allemagne, une décision de justice a été rendue sur le sujet par la Cour constitutionnelle<sup>49</sup>. Or, vu la grande proximité des réglementations en matière du droit de vote et en matière de protection de l'adulte, il est probable que cette décision ne sera pas ignorée par le Tribunal fédéral suisse s'il devait un jour lui-même statuer.

Ainsi, le droit allemand ne prévoit qu'une seule mesure de protection, adaptée aux besoins de la personne concernée et permettant d'organiser sa protection de manière anticipée<sup>50</sup>. À l'instar du droit suisse, il prévoit aussi un principe de subsidiarité dans le prononcé de la mesure de protection, laquelle n'est pas prononcée si la personne bénéficie d'un encadrement suffisant (par exemple par l'appui de sa famille). De même, avant que n'intervienne l'arrêt de la Cour constitutionnelle, le droit allemand prévoyait un retrait du droit de vote lié à la mesure de curatelle instituée.

Or, ces caractéristiques ont abouti à un jugement de principe dans lequel la Cour constitutionnelle a considéré que le rattachement de la privation des droits civiques à une mesure de protection de la personne de l'ordre de la curatelle n'est pas acceptable parce qu'elle entraîne une inégalité de traitement. La Cour se base sur le constat selon lequel la mesure de protection de la personne n'étant prononcée que si elle est nécessaire, les personnes qui peuvent bénéficier d'aide de la part d'un proche aidant ou au sein de leur famille y échapperont, tout comme ils échapperont alors à la privation de leurs droits civiques.

Ainsi, la privation d'un droit fondamental sera imposée à la personne en vertu de circonstances sans rapport avec sa propre capacité à exercer les droits civiques<sup>51</sup>. Dans la même situation d'incapacité, une personne conservera ou se verra privée de son droit de vote, simplement parce qu'elle bénéficie, ou non, de l'appui de tiers dans la gestion de ses affaires courantes (cf. 3.2.5 du rapport fédéral).

Par ailleurs, la Cour relève qu'à côté des personnes privées du droit de vote par la conjonction de la mesure de protection et de l'incapacité de discernement, il est probable qu'un nombre équivalent de personnes incapables de discernement soient maintenues dans leurs droits, simplement parce

---

<sup>48</sup> Art. 8 Cst. féd.

<sup>49</sup> Décision du second sénat du Bundesverfassungsgericht du 29 janvier 2019 – 2 BvC 62/14 (citée dans le rapport en réponse au postulat 21.3296) qui reproche aux dispositions de la loi allemande qui se fonde sur les mesures de protection d'avoir déterminé, sans raisons suffisantes et donc en violation de l'égalité de traitement, le cercle des personnes qui seraient exclues des droits civiques (« *den Kreis der von einem Wahlrechtsausschluss Betroffenen ohne hinreichenden sachlichen Grund in gleichheitswidriger Weise bestimmt* ») et ainsi de ne pas être apte à circonscrire les personnes qui n'ont pas la capacité à participer au processus démocratique (« *nicht geeignet, Personen zu erfassen, die typischerweise nicht über die Fähigkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess verfügen* »).

<sup>50</sup> FF 2006 6635, 6658.

<sup>51</sup> Ad Nos 100ss, en particulier 103 de l'arrêt du Bundesverfassungsgericht.

qu'elles ont échappé au prononcé d'une telle mesure de protection en bénéficiant d'une assistance d'une autre manière. Une telle conséquence n'est plus soutenable du point de vue de la proportionnalité et de l'égalité.

Les mesures de protection en droit suisse n'étant elles aussi prononcées que si elles sont indispensables<sup>52</sup>, le même constat d'une inégalité en défaveur de personnes qui, sans leur faute, ne bénéficient pas de l'aide de proches et donc seront mises au bénéfice d'une mesure de protection, devrait être fait en Suisse. Le Conseil fédéral, dans son rapport, le relève et envisage la possibilité d'une exclusion individualisée<sup>53</sup>. Mais il admet aussi très directement qu'il n'existe pas de critère scientifique fiable pour évaluer la capacité de discernement en matière politique et qu'une telle mesure demanderait une mise en œuvre qu'il qualifie de complexe<sup>54</sup>.

#### 4.2. Analyse sous l'angle de la politique en matière d'inclusion

Depuis l'entrée en vigueur de la [LIncA](#) en 2022<sup>55</sup>, la politique cantonale en matière d'inclusion s'est fortement développée et renforcée. Fixant l'inclusion comme une responsabilité générale, la LIncA vise à promouvoir et favoriser l'autonomie et l'autodétermination des personnes vivant avec un handicap, leur garantir la pleine jouissance de tous les droits et libertés fondamentales sur une base d'égalité et supprimer les inégalités et les discriminations dont elles sont victimes.

Le [plan d'action](#) cantonal en matière d'inclusion des personnes vivant avec un handicap adopté en août 2023 par le Conseil d'État détermine ainsi les bases de cette politique pour les prochaines années. Les 11 axes déclinés dans ce premier plan d'action sont issus du processus participatif mené en amont de la LIncA et constituent le fil rouge de la politique en matière d'inclusion. Ce processus participatif est désormais institutionnalisé par la Commission pour l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap (CIAP), composée de 11 membres, dont des personnes auto-représentant-e-s. La CIAP permet de s'assurer que les besoins spécifiques des personnes qui vivent avec un handicap sont pris en compte dans les différents projets menés par l'État. Enfin, on peut également mentionner l'enveloppe annuelle de 100'000 francs administrée par le service d'accompagnement et d'hébergement de l'adulte dédiée au soutien de projets pilotes en matière d'inclusion, qui constitue un levier important pour favoriser l'inclusion au sein de la société civile.

Le thème soulevé par la motion 20.207 s'inscrit pleinement dans la politique en matière d'inclusion des personnes vivant avec un handicap, plus précisément dans l'axe « Égalité » du plan d'action. Il s'agit en effet de garantir, favoriser et mettre en œuvre l'égalité des personnes vivant avec un handicap. La participation pleine et entière à la société ne peut se faire que si les barrières qu'elle présente sont levées. La restriction des droits politiques pour les personnes durablement incapables de discernement et sous curatelle de portée générale ou mandat pour cause d'inaptitude peut être considérée comme une telle barrière.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que la CDPH, en vigueur depuis 2014 en Suisse, oblige la Suisse à garantir sans restriction la participation politique et à donner la possibilité aux personnes qui vivent avec un handicap de voter et d'être élues. Selon le comité CDPH, toute privation du droit de vote est contraire à la Convention. Une recommandation en ce sens a été formulée à l'encontre de la Suisse dans le cadre de l'examen de la mise en œuvre de la Convention<sup>56</sup>. Le Conseil d'État se rallie à cette vision qui est conforme à la politique cantonale en matière d'inclusion.

Une partie de la population qui vit avec un handicap<sup>57</sup> est exclue de la participation à la vie politique par la restriction prévue aux art. 37 Cst. NE et 4 LDP NE. Au-delà du message discriminatoire que cette exclusion envoie à une partie de la population, la thématique fait partie des préoccupations majeures des personnes qui vivent avec un handicap et celles-ci l'ont exprimé à plusieurs reprises.

<sup>52</sup> Art. 389 al. 1 ch. 1 CC (principe de subsidiarité ; ATF 140 III 49, cons. 4.3.1 ; TF 5A\_97/2024 du 06.06.2024, cons. 3.1).

<sup>53</sup> Participation politique des Suisses qui ont un handicap intellectuel, déjà cité ad, 4.2, p. 29.

<sup>54</sup> Et on peut penser que « complexe » est un euphémisme ; cf. Participation politique des Suisses qui ont un handicap intellectuel, déjà cité ad 3.3.2, p. 22.

<sup>55</sup> Voir également le Rapport du Conseil d'État 21.011 « inclusion et accompagnement des personnes vivant avec un handicap ».

<sup>56</sup> Voir point 3.1.1 ci-dessus.

<sup>57</sup> Le handicap au sens de la LIncA comprend également les situations d'addiction (comportements addictifs chroniques) et de grande précarité sociale (art. 2 let. b LIncA).

Cela a été le cas lors des états généraux de l'inclusion en 2023 où les droits politiques ont constitué un des thèmes principaux. Les droits politiques (et la participation politique) des personnes vivant avec un handicap ont également été au cœur des discussions menées lors de la session inclusive au Grand Conseil de juin 2024. Cette session a réuni 30 binômes composés de personnes vivant avec un handicap et de député-e-s qui ont débattu sur la base de deux pétitions. La levée de la restriction des droits politiques fait partie des revendications adoptées dans les pétitions.

Au niveau national, cela est également confirmé par l'étude représentative sur l'inclusion menée en 2023 par Pro Infirmis<sup>58</sup> qui révèle que le domaine de la politique est celui dans lequel les personnes qui vivent avec un handicap se sentent les plus exclues en Suisse.

Ces dernières années, le Canton de Neuchâtel a démontré à plusieurs reprises sa volonté d'œuvrer en faveur de l'inclusion des personnes vivant avec un handicap et en faveur d'une amélioration de la participation politique. Le cadre prévu par la LIncA – exposé brièvement ci-dessus – permet de mener une réflexion sur l'accompagnement adapté à la levée de la restriction des droits politiques des personnes durablement incapables de discernement et sous curatelle de portée générale ou mandat pour cause d'incapacité. Il est ainsi envisageable d'accompagner ce changement important par la formation et la sensibilisation via des projets pilotes menés par les organismes de soutien déjà actifs dans la thématique, ainsi que le demande le postulat 25.131 de la commission des pétitions et des grâces proposé en prolongement du traitement des pétitions déposées lors de la session inclusive susmentionnée.

### **4.3. Proposition du Conseil d'État**

#### **4.3.1. Droit de vote**

Le Conseil d'État estime que le retrait des droits civiques envers une personne incapable de les exercer mérite d'être questionné, en appréciant pleinement les enjeux en termes d'égalité. Sur ce plan, il rejoint la position de la Cour constitutionnelle allemande et celle du Conseil fédéral relative à la difficulté de définir et identifier une capacité de discernement quant à l'exercice du droit de vote.

Le Conseil d'État relève par ailleurs que pour l'essentiel, les personnes disposant du droit de vote mais qui, sans être l'objet de mesures de protection, ou plus, les facultés intellectuelles d'exercer leurs droits civiques ne les exercent simplement pas. Il n'envisage pas de mettre en place un système inévitablement coûteux, tant financièrement qu'humainement pour leur retirer ce droit.

Afin de nourrir ses réflexions, le Conseil d'État a sollicité l'avis des autorités judiciaires. En premier lieu, ces dernières relèvent que, depuis 2024, l'obligation de communiquer à l'office d'état civil est étendue à tout placement sous curatelle de portée générale, que l'incapacité de discernement soit durable ou non ; toutefois, seuls les mandats pour cause d'incapacité liés à une incapacité durable de discernement restent soumis à une obligation d'annonce. En parallèle, le cadre légal actuel ne prive de droit de vote que si la mesure de protection est prononcée du fait d'une incapacité de discernement durable. Se pose ainsi la question de savoir qui procède aujourd'hui à l'évaluation de la capacité de discernement des personnes sous CPG pour déterminer si ces dernières conservent ou non le droit de vote.

Sur le fond, les autorités judiciaires indiquent qu'en cas d'incapacité de discernement d'une personne, une curatelle de représentation suffit souvent, parce que cette dernière est déjà privée des droits civils. De ce fait, et en application de la proportionnalité et de la subsidiarité, la grande majorité des personnes privées de discernement ne font pas l'objet d'une curatelle de portée générale et ne sont donc pas privées de leurs droits civiques. Les APEA constatent ainsi que la privation des droits politiques, telle qu'elle est réglementée à ce jour, n'atteint que partiellement sa cible dans la mesure où la majorité des personnes durablement incapables de discernement n'en sont pas privées.

Les autorités judiciaires estiment dès lors qu'il n'y a pas de raison de priver les personnes durablement incapables de discernement sous curatelle de portée générale de droits civiques, alors que d'autres, dans la même situation d'incapacité de discernement durable, les conservent en

---

<sup>58</sup> Indice de l'inclusion 2023, Première étude suisse sur l'inclusion du point de vue des personnes en situation de handicap.

l'absence de mesures de protection ou du seul fait de mesures plus légères. Leur position est confortée par le flou induit quant aux communications à l'office d'état civil, respectivement à la responsabilité de l'évaluation de la capacité de discernement des personnes sous CPG.

Compte tenu des évolutions constatées ailleurs et conforté par la position des autorités judiciaires, le Conseil d'État propose un droit de vote pour toutes et tous, au travers d'une révision de la Constitution cantonale, suivie d'une révision de la loi sur les droits politiques. Au-delà de la lecture juridique de la situation, le Conseil d'État relève que cette avancée s'inscrirait en cohérence avec l'adoption en 2021, sur le plan cantonal, de la loi sur l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap, mentionnée plus haut.

Conscient qu'un tel changement pourrait susciter des interrogations et qu'il devra par ailleurs, pour faire sens, être connu et se concrétiser, le Conseil d'État entend mettre en place et soutenir des mesures de sensibilisation et d'information par le biais de l'enveloppe dédiée aux projets pilotes en matière d'inclusion.

#### **4.3.2. Éligibilité**

Compte tenu de la modification constitutionnelle proposée, la question de l'éligibilité doit être abordée. En effet, la Constitution cantonale et la loi sur les droits politiques se calquent sur le droit de vote pour définir l'éligibilité. La Constitution cantonale et la loi sur les droits politiques prévoient que sont éligibles au niveau cantonal et communal les électeurs et électrices de nationalité suisse, s'agissant des fonctions relatives au Grand Conseil et au Conseil d'État, respectivement les électeurs et électrices de nationalité suisse et étrangère s'agissant du Conseil général et du Conseil communal<sup>59</sup>.

D'une manière générale, le Conseil d'État relève que l'éligibilité implique des responsabilités supplémentaires au droit de vote, notamment en matière de gestion publique, de prise de décision et de représentation. Il pourrait ainsi être envisagé de reprendre les restrictions actuelles en matière de droit de vote en les appliquant uniquement à l'éligibilité.

Toutefois, la question du discernement et de la capacité à exercer une fonction publique est elle aussi difficile à apprécier de manière systématique. Si la capacité de discernement est un critère fondamental, mais relatif pour l'exercice du droit de vote, il en est de même pour les fonctions électives : elle ne garantit pas nécessairement l'aptitude à assumer des responsabilités politiques et administratives. D'une manière générale, il semble ainsi difficile, voire impossible, de pouvoir se prononcer objectivement sur la capacité d'une personne qui se présente à une élection à assumer son mandat.

C'est pourquoi, le Conseil d'État propose de ne pas modifier le cadre légal actuel en matière d'éligibilité, de manière à garantir une cohérence entre les droits politiques et les responsabilités publiques. Il affirme par là sa confiance quant au mécanisme démocratique dans la sélection d'élus.

## **5. ADAPTATION LÉGALE ET COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE**

### **5.1. Implication de la Confédération dans le cadre d'une révision constitutionnelle et d'une révision légale en matière d'exercice des droits politiques fédéraux**

La révision constitutionnelle liée devra faire l'objet de la garantie fédérale (cf. ci-dessous sous chapitre révision constitutionnelle). Si elle est adoptée, elle devra être suivie par une adaptation de la loi cantonale sur les droits politiques.

---

<sup>59</sup> Art. 39 et 47 Cst. NE ; art. 31 LDP NE.

Il convient de relever qu'en application de l'article 91 de la loi fédérale sur les droits politiques, pour être valables, les dispositions cantonales d'exécution doivent obtenir l'approbation de la Confédération<sup>60</sup>.

La LDP NE visant aussi la mise en œuvre du droit fédéral dans l'organisation des votations et élections fédérales<sup>61</sup>, elle devra également respecter le droit fédéral

Le changement proposé sera toutefois sans effet sur les droits politiques fédéraux et leur mise en œuvre : les personnes durablement incapables de discernement faisant l'objet de mesures de protection resteront exclues du droit de vote fédéral.

## 5.2. Constitution de la République et Canton de Neuchâtel

### Art. 37 (nouvelle teneur)

S'agissant du droit de vote, le Conseil d'État propose de l'ouvrir à toutes et tous, sans maintenir de restriction relative à une incapacité de discernement. Cela implique d'abord de supprimer dans la Constitution la mention de la restriction qui induit la privation de droit de vote des personnes qui font l'objet de mesure de protection (curatelle ou mandat pour cause d'incapacité) du fait d'une incapacité durable de discernement.

Par ailleurs, l'alinéa 2 de la version actuelle de l'article 37 contient la réserve d'une procédure qui permet la réintégration de l'exercice des droits civiques. Cette procédure sera à l'avenir sans objet.

Les droits civiques au plan communal font l'objet dans la Constitution d'un renvoi à la loi<sup>62</sup>. Cette disposition peut ainsi être laissée telle quelle et le plan communal sera traité dans la modification de la loi sur les droits politiques.

Texte en vigueur	Projet du Conseil d'État
<p>Le corps électoral</p> <p><b>Art. 37</b> <sup>1</sup>Sont électrices ou électeurs en matière cantonale, s'ils sont âgés de dix-huit ans révolus et s'ils ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit:</p> <p>a) les Suissesses et les Suisses domiciliés dans le canton;</p> <p>b) les Suissesses et les Suisses de l'étranger qui sont inscrits dans le registre électoral d'une commune du canton en vertu de la législation fédérale;</p> <p>c) les étrangères et les étrangers ainsi que les apatrides qui sont au bénéfice d'une autorisation d'établissement en vertu de la législation fédérale et qui sont domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans.</p> <p><sup>2</sup>La loi peut prévoir une procédure qui permette à la personne interdite d'obtenir, en prouvant qu'elle est capable de discernement, sa réintégration dans le corps électoral.</p>	<p>Le corps électoral</p> <p><b>Art. 37</b> Sont électrices ou électeurs en matière cantonale, s'ils sont âgés de dix-huit ans révolus <del>et s'ils ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit:</del></p> <p>a) les Suissesses et les Suisses domiciliés dans le canton;</p> <p>b) les Suissesses et les Suisses de l'étranger qui sont inscrits dans le registre électoral d'une commune du canton en vertu de la législation fédérale;</p> <p>c) les étrangères et les étrangers ainsi que les apatrides qui sont au bénéfice d'une autorisation d'établissement en vertu de la législation fédérale et qui sont domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans.</p> <p><del><sup>2</sup>La loi peut prévoir une procédure qui permette à la personne interdite d'obtenir, en prouvant qu'elle est capable de discernement, sa réintégration dans le corps électoral.</del></p>

## 5.3. La loi sur les droits politiques

### Art. 4

La LDP NE s'applique aux objets soumis aux droits populaires, en particulier élections et votations, initiative et référendum, dans le canton et les communes<sup>63</sup>. Elle ne règle en revanche que l'organisation du vote en matière fédérale et réserve expressément le droit fédéral en la matière<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> Cf. aussi art. 61b de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) du 21 mars 1997 ; RS 172.010.

<sup>61</sup> Art. 1 al. 2 LDP NE.

<sup>62</sup> « La loi détermine le corps électoral communal et règle la procédure électorale, de même que ce qui a trait à l'initiative, au référendum et à la motion populaires », art. 95 al. 5 Cst. NE.

<sup>63</sup> Art. 1<sup>er</sup> alinéa 1 LDP NE.

<sup>64</sup> Art. 1<sup>er</sup> alinéa 2 LDP NE.



La loi cantonale définit ainsi directement le droit de vote, non seulement au niveau cantonal<sup>65</sup>, mais aussi au niveau communal<sup>66</sup>.

La perte de la qualité d'électrice ou d'électeur du fait d'une incapacité de discernement fait l'objet d'une unique disposition, soit l'article 4, qui a ainsi effet au niveau cantonal et communal. Pour mettre en œuvre la modification constitutionnelle envisagée, l'abrogation de cet article est suffisante.

Par ailleurs, si l'abrogation de l'article 4 entraîne la suppression de la mention d'une exclusion des « *personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'incapacité les personnes incapables de discernement* », elle reste sans effet sur le droit de vote fédéral. En effet, l'article 2 de la loi fédérale et l'exclusion du droit de vote qu'il prévoit sont directement applicables. De plus, l'article premier, alinéa 2, de la LDP NE réserve déjà la réglementation fédérale, conformément au principe de la primauté du droit fédéral<sup>67</sup>. Il n'y a donc pas lieu de reprendre spécialement cette exclusion dans la loi cantonale, comme une réserve supplémentaire : l'abrogation pure et simple de l'article 4 suffit<sup>68</sup>.

**Disposition transitoire dans la loi sur les droits politiques**

Le Conseil d'État propose d'inscrire positivement, en toutes lettres et dans la loi, la réintégration dans l'entier de leurs droits civiques des personnes qui en étaient privées. Une disposition transitoire est proposée à cet effet.

Texte en vigueur	Projet du Conseil d'État
Perte de la qualité d'électeur  <b>Art. 4</b> <sup>1</sup> Les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'incapacité ne sont pas électrices.	Perte de la qualité d'électeur  <b>Art. 4</b> <del><sup>1</sup>Les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'incapacité ne sont pas électrices.</del>  <i>Disposition transitoire à la modification du</i>  Les personnes privées des droits politiques cantonaux et communaux à l'entrée en vigueur de la révision du .... recouvrent immédiatement ces droits.

**6. CONSULTATION**

Le rapport relatif à la révision partielle de la Constitution cantonale et à la révision de la loi sur les droits politiques a été soumis à consultation du 3 juillet au 5 septembre 2025. La consultation portait sur l'ouverture des droits civiques, comprenant le droit de vote et l'éligibilité, ainsi que sur les modifications constitutionnelles et légales proposées à cet effet. Elle a été adressée aux associations et partenaires actifs dans le domaine du handicap, aux partis politiques, aux communes neuchâteloises, aux autorités judiciaires et à certains services de l'administration cantonale.

Sur les 57 questionnaires transmis, 20 ont été retournés, ce qui correspond à un taux de participation de 40%. À l'exception d'une prise de position défavorable isolée, les réponses reçues

<sup>65</sup> Art. 2 LDP NE.

<sup>66</sup> Art. 3 LDP NE.

<sup>67</sup> Art. 49 Cst. féd.

<sup>68</sup> Il est aussi renoncé à l'ajout d'une telle référence à l'article 6b, lettre A, LDP NE (qui prescrit le contenu du registre électoral à l'occasion d'objets pour lesquels le corps électoral est déterminé directement par le droit fédéral), car cela semblerait superflu.

se sont prononcées favorablement sur le projet de révision partielle de la Constitution cantonale et de la loi sur les droits politiques.

Plusieurs remarques ont été formulées dans le cadre de la consultation. Elles concernent notamment le risque de captation du vote et les garanties à prévoir pour le prévenir, certaines questions relatives à l'éligibilité, la nécessité de mesures d'accompagnement et de sensibilisation en vue de la mise en œuvre des nouvelles dispositions, ainsi que la question de l'éventuelle prise en compte des personnes incarcérées dans le champ des modifications constitutionnelles et légales proposées.

## **7. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES**

Compte tenu de l'organisation actuelle des votations, ce changement législatif induira des changements de principe, mais avec des conséquences sur l'organisation que l'on peut qualifier de marginales.

Le traitement de quelques centaines de documents de vote aux personnes concernées viendront augmenter les budgets consacrés aux votations. Les révisions proposées n'entraîneront donc pas de conséquences financières tant au niveau cantonal que communal.

## **8. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL**

Le personnel de l'État et des communes ne subira pas d'impact dû à ce changement, hormis pour la gestion de quelques documents aux personnes concernées et la mise à jour des registres électoraux.

Ainsi, ce projet n'a pas d'incidence notable sur le personnel de l'État et des communes.

## **9. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES**

Le projet n'a pas davantage d'influence sur la répartition des tâches entre le canton et les communes.

L'élargissement des droits civiques concernera aussi les droits civiques dans les communes, comme la motion le demandait, mais ces droits sont déjà, selon la Constitution, inscrits dans la loi cantonale et non dans le droit communal. La répartition des tâches canton-communes n'en est donc pas modifiée.

## **10. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR**

### **10.1. Droit international**

Comme analysé précédemment, la Suisse a ratifié la CDPH en 2014, s'engageant ainsi à promouvoir l'inclusion des personnes qui vivent avec un handicap et à lutter contre les discriminations auxquelles celles-ci font face. Le Comité CDPH, dans son rapport en 2022, recommande à la Suisse de mettre en conformité le cadre légal applicable s'agissant de l'exercice des droits politiques des personnes vivant avec un handicap.

De manière plus récente, des expert-e-s de l'OSCE, dans leur rapport, recommandent également à la Suisse de réviser le cadre applicable en matière de droit de vote concernant les personnes qui vivent avec un handicap.

Sur cette base, la présente modification s'oriente clairement vers un respect du droit international, étant précisé que le Conseil fédéral, dans son rapport suite au postulat Carrobio Guscetti, admet que les cantons restent compétents en la matière, pour autant que le cadre de la Constitution fédérale soit respecté ; en l'occurrence, la révision de la Constitution cantonale, telle que proposée, est conforme au cadre constitutionnel fédéral.

## **10.2. Garantie fédérale d'une révision constitutionnelle / approbation d'une révision légale touchant la mise en œuvre de droits politiques fédéraux**

### **10.2.1. Révision constitutionnelle : double délibération et garantie fédérale**

Selon la Constitution fédérale, « *les constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération* » et « *cette garantie est accordée si elles ne sont pas contraires au droit fédéral* »<sup>69</sup>.

La présente révision devra donc être soumise à la Confédération, par le biais de la chancellerie fédérale, pour ensuite bénéficier de la garantie délivrée pour elle par l'assemblée fédérale<sup>70</sup>. La garantie n'est pas constitutive de sorte que la disposition peut entrer en vigueur sans attendre, mais qu'un éventuel refus aurait un effet rétroactif.

À mesure toutefois que le canton de Neuchâtel adopte ici une solution déjà mise en œuvre par au moins un autre canton, soit Genève, et qu'une disposition correspondante a déjà obtenu la garantie fédérale<sup>71</sup>, l'approbation par la Confédération ne semble pas devoir poser de problème<sup>72</sup>.

### **10.2.2. Révision légale**

En application de l'article 91 de la fédérale sur les droits politiques, pour être valables, les dispositions cantonales d'exécution doivent obtenir l'approbation de la Confédération<sup>73</sup>.

La LDP cantonale visant aussi la mise en œuvre du droit fédéral<sup>74</sup> dans l'organisation des votations et élections fédérales, par précaution, la Confédération a été sollicitée, mais seul le droit de vote cantonal étant affecté, l'approbation de la loi révisée n'est pas nécessaire.

Les contours du droit de vote fédéral seront, si la révision est acceptée, différents de ceux du droit de vote au plan cantonal – ce qui est déjà le cas pour les étrangères et étrangers ou apatrides établi-e-s depuis plus de 5 ans. Cela vaut aussi pour le droit de vote, soumis à des conditions distinctes, au plan communal.

La mise en œuvre des droits politiques fédéraux devra continuer d'être assurée et avec elle l'exclusion du droit de vote fédéral pour les personnes durablement incapables de discernement qui font l'objet de mesures de protection.

---

<sup>69</sup> Art. 51 Cst. féd.

<sup>70</sup> Art. 171, alinéa 2, Cst ; cf aussi art. 72 de la loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl) du 13 décembre 2002 (RS 171.00).

<sup>71</sup> Cf. FF 2021 1414ss et FF 2021 2340ss (art. 5 al. 2).

<sup>72</sup> L'octroi de la garantie fédérale à la Constitution révisée d'Appenzell Rhodes-Intérieures a été soumise au parlement fédéral, par message du Conseil fédéral du 16 avril 2025.

<sup>73</sup> Cf. art. 61b de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) du 21 mars 1997 (RS 172.010).

<sup>74</sup> Art. 1, alinéa 2 de la loi.

## **11. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES**

Le projet s'inscrit dans la Stratégie cantonale pour le développement durable et présente un impact positif sur l'un de ses champs d'action.

### *Champ d'action « Cohésion sociale et égalité »*

Le projet contribue à renforcer la cohésion sociale et l'égalité en permettant à des personnes jusqu'ici exclues de l'exercice des droits politiques cantonaux et communaux en raison de mesures de protection d'y accéder. En favorisant leur participation à la vie démocratique, il renforce l'égalité d'accès aux droits politiques.

Par ailleurs, la mise en œuvre du projet n'entraîne pas de conséquences économiques ou environnementales significatives.

## **12. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP**

Le projet de loi s'inscrit parfaitement dans l'objectif d'inclusion des personnes vivant avec un handicap en permettant la mise en œuvre d'une action concrète visant l'inclusion et l'autonomie des personnes sous CPG et MCI. Il est ainsi pleinement cohérent avec la LIncA adoptée en 2021 et s'inscrit dans la mise en œuvre du plan d'action en matière d'inclusion des personnes vivant avec un handicap 2023-2029.

## **13. CLASSEMENT DE LA MOTION 20.207**

Au vu du rapport qui vous est présenté et qu'on peut considérer aller au-delà des objectifs des motionnaires, le Conseil d'État vous propose de classer la motion 20.207<sup>75</sup>.

## **14. VOTE DU GRAND CONSEIL – DOUBLE DÉLIBÉRATION**

En application de l'article 309 OGC, le présent rapport doit être voté à la majorité simple. L'article 36 LFinEC n'est pas applicable au vu des conséquences financières minimales qui pourraient être liées à la révision légale proposée.

Il convient encore de mentionner que l'adoption par le Grand Conseil d'une révision constitutionnelle, même partielle, n'est possible que moyennant double délibération et double vote, le second débat intervenant au moins un mois après le premier<sup>76</sup>. Ce n'est qu'à l'issue de ce processus que la révision peut être soumise, par un référendum final, au vote du peuple, sans lequel elle ne peut entrer en vigueur<sup>77</sup>.

L'entrée en vigueur de la révision légale qui vous est soumise, si elle est acceptée, doit être coordonnée avec celle de la Constitution. En effet, si la révision constitutionnelle venait à être refusée, la révision légale se retrouverait inconstitutionnelle. Il vous est donc proposé de prendre une option inspirée du rapport 20.030 et de prévoir que, si la révision constitutionnelle est refusée, la loi n'est pas promulguée et que sa caducité est constatée.

---

<sup>75</sup> Art. 233 OGC.

<sup>76</sup> Art. 103 Cst. NE.

<sup>77</sup> Art. 104 Cst. NE.

## 15. CONCLUSION

Comme exposé, les révisions constitutionnelle et légale qui sont soumises à votre autorité suivent un impératif d'égalité entre les citoyennes et citoyens, dans le domaine fondamental du droit de vote et des droits civiques. Elles prennent aussi en compte l'obligation de mettre en œuvre l'inclusion des personnes vivant avec un handicap qui constituent une part importante des personnes faisant l'objet d'une mesure de protection de l'adulte, lesquelles revendiquent depuis de nombreuses années l'abolition de cette restriction. Pour ces raisons et en cohérence avec les valeurs cardinales du canton de Neuchâtel, le Conseil d'État vous propose d'accepter ce projet de révision et de classer la motion 20.207.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 16 février 2026

Au nom du Conseil d'État :

*La présidente,*  
C. GRAF

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

---

## Décret modifiant la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) (droits civiques des personnes bénéficiant de mesures de protection)

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

vu la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, du 13 décembre 2006 ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 16 février 2026,

*décède :*

**Article premier** La Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000, est modifiée comme suit :

Le corps électoral

*Art. 37 (nouvelle teneur)*

Sont électrices ou électeurs en matière cantonale, s'ils sont âgés de dix-huit ans révolus :

- a) les Suissesses et les Suisses domiciliés dans le canton;
- b) les Suissesses et les Suisses de l'étranger qui sont inscrits dans le registre électoral d'une commune du canton en vertu de la législation fédérale;
- c) les étrangères et les étrangers ainsi que les apatrides qui sont au bénéfice d'une autorisation d'établissement en vertu de la législation fédérale et qui sont domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans.

**Art. 2** Le présent décret est soumis au vote du peuple.

**Art. 3** <sup>1</sup>Le Conseil d'État fixe l'entrée en vigueur du présent décret.

<sup>2</sup>Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,      Le/la secrétaire général-e,*

---

## Loi modifiant la loi sur les droits politiques (droits civiques des personnes bénéficiant de mesures de protection)

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

vu la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, du 13 décembre 2006 ;

vu l'article 37 révisé de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 16 février 2026,

*décède :*

**Article premier** La loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, est modifiée comme suit :

*Art. 4*

*Abrogé.*

### ***Disposition transitoire à la modification du***

Les personnes privées des droits politiques cantonaux et communaux à l'entrée en vigueur de la révision du... recouvrent immédiatement ces droits.

**Art. 2** <sup>1</sup>La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>2</sup>Elle ne sera publiée dans la Feuille officielle que si la révision de l'article 37 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), s'agissant des droits civiques des personnes bénéficiant de mesures de protection, est acceptée par le peuple.

<sup>3</sup>Elle est caduque de plein droit si cette révision est refusée et le Conseil d'État constate cette caducité par arrêté.

**Art. 3** <sup>1</sup>Le Conseil d'État fixe, sous réserve de l'article 2, l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup>Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,*

*Le/la secrétaire général-e,*