



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI

Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse CFEJ

Droit de vote à 16 ans: renforcer et accompagner la participation

**Position de la Commission fédérale
pour l'enfance et la jeunesse CFEJ**

Berne, mai 2020

Sommaire

Sommaire.....	2
L'essentiel en bref	3
1. Le débat politique relatif au droit de vote à 16 ans.....	4
2. Le contexte: la participation des jeunes aux décisions politiques.....	4
3. Un ensemble de mesures pour encourager la participation des jeunes	5
4. Le droit de vote à 16 ans	6
4.1 Le principe général.....	6
4.2 Les modalités du droit de vote à 16 ans	7
4.3 Les arguments contre le droit de vote à 16 ans	8
Proposition de la Commission de jeunes du canton de Vaud (14 - 18 ans):	10

L'essentiel en bref

- L'abaissement du droit de vote à 16 ans est discuté à intervalles réguliers au niveau fédéral et cantonal.
- À travers ses activités, la CFEJ s'engage pour la participation des jeunes à la vie politique. Elle a toujours plaidé pour un programme ambitieux de renforcement des compétences politiques chez les enfants et les jeunes.
- Le vote à 16 ans est une mesure complémentaire qui vient renforcer ce programme. À ce titre, **la CFEJ soutient le principe de l'abaissement du droit de vote à 16 ans.**
- Plus spécifiquement, la CFEJ s'est penchée sur les modalités du droit de vote à 16 ans. Premièrement, la CFEJ accepte une distinction entre le droit de vote et le droit d'éligibilité et propose donc de limiter au droit de vote l'abaissement à 16 ans. Deuxièmement, la CFEJ soutient un droit de vote à 16 ans aux trois niveaux institutionnels : communal, cantonal et fédéral. Troisièmement, la CFEJ soutient un abaissement non conditionné à une demande de la part des jeunes. Les droits politiques sont des droits qui doivent être donnés, sans nécessité de les demander.

Par conséquent, la CFEJ demande :

- **aux acteurs du monde politique et à la société civile, en particulier aux Conseils et aux Parlements de jeunes ainsi qu'aux organisations de défense d'intérêts de la jeunesse, de lancer des projets d'abaissement du droit de vote à 16 ans dans leur canton ou au niveau fédéral ;**
- **aux acteurs du milieu scolaire et du milieu extrascolaire de renforcer les mesures d'encouragement et de soutien à la citoyenneté chez les jeunes.**

1. Le débat politique relatif au droit de vote à 16 ans

L'abaissement du droit de vote à 16 ans ressemble à un vieux serpent de mer politique. À intervalles réguliers, il revient sur le devant de la scène, à la faveur d'une initiative cantonale, d'une demande des parlements de jeunes ou d'un objet discuté au Parlement fédéral. Dernière discussion d'importance en date : le refus de l'initiative parlementaire 17.429 de Lisa Mazzone au Parlement fédéral en septembre 2017. La récente initiative parlementaire 19.415 de Sibel Arslan rouvre le débat au niveau fédéral. Au niveau cantonal, les citoyens du canton de Neuchâtel ont refusé par 58.5% des voix d'introduire le droit de vote à 16 ans sur demande lors de la votation du 9 février 2020. À noter que ce projet avait été accepté par le Grand-Conseil. En Valais, la Constituante réfléchit à introduire un droit de vote à 16 ans dans son chapitre sur les droits politiques. À Bâle-Ville, le Grand Conseil a accepté en novembre 2019 une motion demandant le droit de vote à 16 ans ; le Conseil d'État, qui s'était déjà prononcé favorablement sur le fond, va donc élaborer un projet de loi. Dans le canton de Zurich, un projet « à la demande » est actuellement en discussion. Dans le canton de Vaud, une motion au Grand Conseil visant ce même objectif est actuellement pendante. Une nouvelle motion, soutenue par le Conseil d'État et approuvée le 17 mai 2020 par le Parlement cantonal, relance le débat dans le canton d'Uri. Une initiative du plus jeune député du parlement cantonal rouvre la discussion dans le canton de Lucerne. Et le Parlement jurassien sera aussi amené à débattre d'une initiative demandant l'abaissement du droit de vote à 16 ans déposée en janvier 2020.

Si la discussion sur le vote à 16 ans revient si souvent, c'est qu'elle touche à une question fondamentale de tout système politique. La définition du corps électoral – la réponse à la question clef « qui peut voter ? » – est un débat fondamental pour toutes les démocraties. Les débats provoqués par le droit de vote des résidents non suisses illustrent la passion qui entoure cette question. De plus, l'abaissement du vote à 16 ans est fréquemment associé à un immense espoir : celui de la participation accrue des jeunes. Cette mesure est souvent présentée comme une méthode simple et efficace pour amener les jeunes aux urnes.

De manière générale, la CFEJ soutient l'abaissement du vote à 16 ans. Sous l'angle de la participation des jeunes, elle doit néanmoins être conçue et mise en œuvre comme une mesure complémentaire à d'autres actions visant toutes à rapprocher les jeunes de la chose publique. Le vote à 16 ans n'est pas une solution magique, seule capable d'augmenter significativement le taux de participation des jeunes. Elle doit faire partie et résulter d'un programme ambitieux de renforcement des compétences politiques chez les enfants et les jeunes.

2. Le contexte: la participation des jeunes aux décisions politiques

L'art. 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant prévoit que l'enfant qui est capable de discernement a le droit « d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant ». L'alinéa 1 précise que les opinions de l'enfant doivent être dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité. Bien que n'étant pas centrée sur le droit de vote,

cette disposition garantit le droit de l'enfant à une participation aux affaires le concernant. Cette participation porte notamment sur les procédures judiciaires et administratives qui le concernent individuellement, mais également sur des processus législatifs qui concernent collectivement des groupes d'enfants et d'adolescents, et par conséquent sur les décisions politiques à tous les échelons institutionnels.

À la lumière de cette ambition générale, l'abaissement du droit de vote à 16 ans est proposé dans le contexte d'un relatif abstentionnisme des plus jeunes citoyens dans les processus de prise de décisions politiques. Le taux de participation des jeunes aux scrutins fédéraux¹ est systématiquement environ 10 points en dessous de la moyenne générale. Le ton parfois alarmiste de ce constat laisse entendre que la situation se serait péjorée durant les dernières années. Au contraire, cette tendance s'est stabilisée. De plus, l'usage moins assidu du vote chez les jeunes ne doit pas être interprété comme un manque d'intérêt pour la politique. Comme l'a montré l'étude de la CFEJ "Ma Suisse et moi" en 2015², 50% des jeunes de 17 ans expriment un intérêt marqué pour la chose publique. Si l'intérêt est là, les formes d'engagement ont profondément évolué et se sont diversifiées. Selon l'étude CH@Youpart menée en 2012 par l'Université de Lausanne³, la participation se fait moins institutionnelle, plus thématique et ponctuelle. Elle a également glissé vers des modes de communication digitale, nouveaux lieux de la participation politique et citoyenne. Ceux qu'on appelle encore les "réseaux sociaux" sont aussi devenus des lieux d'engagement et d'échanges sur des sujets éminemment politiques. On pense également à des mobilisations importantes sur une thématique précise et par des canaux plus ou moins conventionnels d'expression politique, comme par exemple les récentes grèves et manifestations pour le climat. Ce type d'action et l'ampleur qu'elle prend tendent à démontrer que le cadre institutionnel de référence pour la participation politique n'est pas, ou plus, entièrement adéquat pour accueillir la participation des nouvelles générations, lesquelles choisissent de recourir à d'autres modes de participation pour faire entendre leur voix.

3. Un ensemble de mesures pour encourager la participation des jeunes

À travers ses activités, la CFEJ s'engage pour la participation des jeunes à la vie politique. Si elle reconnaît que cette participation est multiple et revêt différentes formes, elle veut aussi renforcer la capacité des jeunes à participer à la vie politique institutionnelle, notamment avec le droit de se prononcer lors de votations ou d'élections. Pour que les jeunes puissent faire valoir leurs intérêts dans une société où quatre, voire cinq générations se côtoient, ils doivent être en mesure de peser sur les décisions politiques.

À ce titre, la CFEJ défend un ensemble de mesures pour renforcer les compétences et l'intérêt des jeunes à cette participation. De manière générale, ces mesures doivent viser à former des

¹ Etudes Select, www.selects.ch

² CFEJ (2015), *Ma Suisse et moi. Regards des jeunes sur les enjeux politiques et sociaux*, URL : https://www.ekkj.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekkj/02publikationen/Berichte/f_2015_Ma_Suisse_et_moi_Principaux_resultats.pdf

³ Etude CH@Youpart (2012), *Participation politique des jeunes adultes en Suisse*, étude mandatée par Swiss Foundation For Research and Technology.

citoyens conscients de leurs droits et de leurs responsabilités. En bref, cet ensemble de mesures peut être esquissé ainsi :

- *En milieu scolaire*, il faut renforcer l'éducation à la citoyenneté, à travers des connaissances théoriques et des expériences participatives (par exemple le conseil des élèves, la participation à des simulations parlementaires ou à des votations fictives à l'échelle d'un établissement, la tenue de débats sur des questions socialement vives, etc.). Cette éducation à la citoyenneté ne commence pas à la fin de l'école obligatoire, mais doit être intégrée chez les petits déjà, afin d'ancrer dans l'entier du programme de l'école obligatoire la compréhension et l'exercice de la prise de décisions collectives, ainsi que la responsabilité qui l'accompagne⁴.
- *En milieu extrascolaire*, l'attention doit porter sur l'encouragement précoce à la participation sur des sujets qui concernent les enfants et les jeunes, dans le quartier, la commune et au niveau cantonal. On pourra ainsi inclure les enfants et les jeunes dans les débats sur la sécurité, l'aménagement de l'espace public, la culture, les loisirs, le sport ou encore la mobilité. Dans cette mission, les délégués communaux et cantonaux à la jeunesse, les travailleurs sociaux et les milieux associatifs représentent une importante ressource. Les fonds mis à disposition des projets participatifs, notamment dans le cadre de la politique de subvention de la Confédération fondée sur la LEEJ, doivent être durablement renforcés, afin de permettre le développement de bonnes pratiques.

Complémentaires, ces mesures scolaires et extrascolaires visent à renforcer les compétences citoyennes des jeunes (la connaissance et l'expérience de processus démocratiques), à nourrir leur sentiment de légitimité d'être acteurs et actrices de ces processus et à leur insuffler l'envie de prendre ce rôle à cœur. Toutes ces mesures doivent contribuer à préparer les jeunes à leur pleine et entière participation à la vie politique en général et institutionnelle en particulier. C'est dans ce contexte spécifique que l'abaissement du droit de vote à 16 ans déploiera tous ses effets.

4. Le droit de vote à 16 ans

4.1 Le principe général

De manière générale, le droit de vote à 16 ans est une mesure efficace et complémentaire, qui renforce et est renforcée en retour, par les mesures développées ci-dessus en milieu scolaire et extrascolaire. Les expériences menées en Autriche et dans le canton de Glaris confirment cet intérêt.

Pionnière en Europe, l'Autriche a introduit le vote à 16 ans en 2007 déjà. Sans être révolutionnaire, l'expérience s'avère concluante, puisque le taux de participation des 16-18

⁴ CFEJ (2017), « 3 Minutes pour les jeunes : Des bases solides pour une éducation civique efficace », URL : https://www.ekkj.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekkj/02publikationen/3m/f_17_3_minutes_strategie_education_civique.pdf

ans aux élections législatives se situait entre 60% et 80% durant la période de 2008 à 2013. Après une phase d'euphorie pour les élections de 2008 (avec 88% de participation des 16-18 ans), l'Autriche a assisté à une baisse de la participation des jeunes aux élections de 2013⁵. Pour les élections de 2017, la participation annoncée des jeunes était remontée à plus de 80%⁶. Pour comparaison, en 2017, le taux de participation générale s'établissait à 80%⁷.

En Suisse, c'est le Canton de Glaris qui est le seul à avoir franchi le pas en attribuant le droit de vote à ses citoyens de 16 ans au niveau cantonal il y a plus de dix ans. Cette réforme a renforcé l'intérêt pour la vie politique chez les jeunes et rajeuni l'assemblée populaire de la Landsgemeinde⁸.

Ces expériences démontrent l'intérêt d'un abaissement du droit de vote à 16 ans d'un point de vue démocratique. S'agissant du timing choisi, l'abaissement du droit de vote à 16 ans crée chez les jeunes le réflexe de voter alors qu'ils sont, pour la plupart, encore en formation. Cette logique de continuité permet de faire le lien avec le renforcement de l'éducation à la citoyenneté dans le cursus de formation. Ainsi, des discussions et des débats sur les objets soumis au vote permettraient de démontrer de manière très concrète comment se construit une opinion politique et comment elle conduit à l'exercice du droit de vote avec un bulletin bien réel.

L'abaissement du droit de vote à 16 ans renforce l'image de jeunes capables de prendre leurs responsabilités. La société donne des droits (par ex. majorité sexuelle, libre choix religieux) mais également des devoirs aux jeunes de 16 ans (par ex. responsabilité pénale accrue, cotisation aux assurances sociales dès 17 ans en cas d'activité lucrative). L'exercice du droit de vote vient compléter ces droits et devoirs, participant ainsi à faire entrer pleinement les jeunes comme co-décideurs et co-décideuses dans la vie en société.

L'abaissement du droit de vote à 16 ans est soutenu avec vigueur par la CFEJ. Il convient ensuite d'examiner les différentes modalités possibles et de passer en revue les contre-arguments les plus usuels. Trois types de modalités sont particulièrement discutés.

4.2 Les modalités du droit de vote à 16 ans

Premièrement, le droit de vote peut être couplé ou non à un droit d'éligibilité. Dans la plupart des projets en discussion, il n'est pas question de l'ensemble des droits politiques (vote et éligibilité), mais seulement du droit de vote. L'une des raisons tient à la responsabilité encore limitée sur le plan civil et pénal des moins de 18 ans, difficilement compatible avec l'exercice d'une tâche d'exécutif. L'argument ne porte pas sur les compétences d'un jeune (potentiellement tout à fait égales à celles de ses aînés), mais sur un conflit juridique entre la majorité civile et des responsabilités politiques. La CFEJ soutient pleinement le droit de vote

⁵ Kozeluh, Ulrike/ Perlot, Flooh (ISA) & Schwarzer, Steve/ Zandonella, Martina/ Zeglovits, Eva (SORA) (2009): „Wählen mit 16“. Eine Post Election Study zur Nationalratswahl 2008. Befragung-Fokusgruppen-Tiefeninterviews. Wien

⁶ Schmidt, P., Edthofer, J. (2018). *Wählen ab 16 in Österreich – ein Erfolgsmodell für ganz Europa?* Wien. ÖGfE Policy Brief, 06'2018

⁷ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/288641/umfrage/wahlbeteiligung-an-den-nationalratswahlen-in-oesterreich/>

⁸ Pfafferoth, C. et Kaufmann, B. (2017). *Une révolution discrète dans les Alpes glaronaises*, Swissinfo: https://www.swissinfo.ch/fre/democratiedirecte/droit-de-vote-a-16-ans_une-revolution-discrete-dans-les-alpes-glaronaises/43159650

à 16 ans comme première mesure de participation. Avant 18 ans, le droit d'éligibilité peut rester en retrait.

Deuxièmement, le droit de vote peut être confié à différents niveaux institutionnels: communal, cantonal, fédéral. Comme pour le droit de vote des résidents non suisses, il peut sembler plus facile de justifier la participation des jeunes à la politique communale qu'à la politique fédérale. Cette position s'inscrit dans une certaine vision du rapport à la politique comme étant plus fort au niveau le plus local. S'ajoute l'idée que la politique communale serait plus simple que la politique cantonale et fédérale. Certains en déduisent une plus forte légitimité du droit de vote à 16 ans au niveau communal, éventuellement cantonal. Toutefois, il ne semble pas y avoir d'argument solide en faveur de cette opinion. Si l'idée générale du droit de vote à 16 est acceptée, celui-ci devrait être mis en place aux trois niveaux institutionnels. Les jeunes de 16 à 18 ans ne sont pas moins compétents que leurs aînés et, face à des questions complexes au niveau communal, cantonal ou fédéral, ils chercheront des opinions éclairées pour construire leur avis. Ce faisant, ils feront l'expérience du débat démocratique et de la formation de la volonté au contact des autres membres du corps électoral. La CFEJ soutient un droit de vote à 16 ans généralisé aux trois échelons politiques.

Troisièmement, le vote à 16 ans peut être accordé sur demande. Le projet du canton de Neuchâtel, refusé en votation le 9 février 2020, prévoyait que les jeunes de 16 ans fassent une demande pour obtenir le droit de voter. Ils auraient dû faire une demande individuelle pour être inscrits dans le registre électoral de leur commune. Cette obligation de demander était vue comme une sorte de preuve par l'acte de l'intérêt des jeunes. Il est important de noter que le projet neuchâtelois était une version allégée d'une première démarche qui voulait accorder un droit de vote généralisé à 16 ans, sans condition. Le texte soumis à votation s'inscrivait donc dans un certain réalisme politique, avec l'objectif annoncé d'augmenter les chances que le projet soit accepté.

La CFEJ se montre sceptique à l'égard d'un droit de vote accordé sur demande. D'une part, le vote à 18 ans n'est lié à aucune nécessité de démontrer son intérêt de manière active. Il s'agit d'une liberté fondamentale conférée à l'ensemble des citoyens et citoyennes. Si le principe du vote à 16 ans est accepté, celui-ci devrait être garanti sans obligation de démontrer son intérêt. D'autre part, une telle condition favorise les personnes se sentant déjà légitimées à participer à la vie publique. Elle exerce une pression sur les personnes doutant de leur légitimité à être acteur et actrice de la vie publique, par exemple les jeunes venant de familles peu intéressées par la politique, ne parlant pas la langue du lieu à la maison, ou d'autres facteurs d'éloignement de la vie politique. Une telle mesure pourrait donc renforcer la participation politique de *certain*s jeunes, sans toutefois améliorer l'égalité des chances dans les affaires publiques. La CFEJ soutient donc le droit de vote généralisé et non conditionné à une demande de la part des jeunes.

4.3 Les arguments contre le droit de vote à 16 ans

Dans le débat sur le vote à 16 ans, les contre-arguments suivants sont souvent mis en avant: manque de compétences, manque d'intérêt, conflit entre la majorité civile et la majorité civique.

La question du manque de compétences des jeunes de 16 ans est, selon la CFEJ, une fausse question. Les jeunes de 16 ans ont *a priori* les mêmes compétences que les jeunes de 18 ans

pour exprimer leur opinion en matière politique. Il ne se passe rien de magique entre 16 et 18 ans qui permettrait de voir les compétences particulièrement augmenter durant cette période. Les droits politiques sur le plan communal et/ou cantonal sont conférés aux résidents dans la mesure où ils font preuve d'une capacité de discernement. *A priori*, cette capacité est donnée pour les jeunes de 16 ans. De manière plus fondamentale, le contre-argument semble lier compétence et exercice des droits politiques. Dans le système actuel, cette idée n'est pas à-propos, car l'obtention des droits politiques à 18 ans ne s'accompagne d'aucune forme de test de connaissances et de compétences sur le fond. Seule la capacité générale de discernement est nécessaire. Quant aux connaissances thématiques (par exemple sur le fonctionnement du système politique suisse), seuls les résidents non suisses doivent prouver leurs compétences durant le processus de naturalisation.

La question du manque d'intérêt est du même acabit. Le droit de vote n'est pas accordé sur la base d'un intérêt plus ou moins fort. Il s'agit d'un droit que toutes les personnes peuvent exercer. La question de l'intérêt plus ou moins fort peut bien sûr influencer la manière dont les citoyennes et citoyens utilisent leurs droits politiques. Mais cet intérêt ne doit pas conditionner l'obtention des droits. Comme exposé plus haut, d'une part l'intérêt à la participation politique et la possibilité effective de participer doivent au contraire être compris comme un cercle vertueux. D'autre part, le droit de vote à 16 ans doit s'inscrire dans un cadre plus large de mesures renforçant la participation. En définitive, le seul risque pris, à en croire ce contre-argument, est que certaines personnes ne fassent pas usage de leur droit de vote entre 16 et 18 ans.

La question des différents types de majorités n'apparaît pas non plus comme un contre-argument fort. Nous travaillons déjà aujourd'hui avec différentes majorités, échelonnées dans le temps selon les compétences des enfants et des jeunes. À 16 ans, une personne exerce librement sa sexualité, car nous estimons qu'elle a les compétences requises pour le faire et en porter les conséquences éventuelles. Il en va de même avec les droits politiques. Un conflit possible existe entre le droit d'être candidat à un poste d'exécutif et la limitation, par exemple en matière de capacité de contracter, d'une personne élue de 16 ou 17 ans n'ayant donc pas encore atteint la majorité civile. Ce problème potentiel ne porte que sur le droit d'éligibilité. Dans un premier temps, l'abaissement pourrait se limiter au droit de vote, permettant ainsi aux jeunes d'engranger une expérience solide.

Proposition de la Commission de jeunes du canton de Vaud (14 - 18 ans)⁹:

« Nous pensons que les jeunes devraient avoir la possibilité de s'exprimer directement sur des sujets qui les concernent ou qui pourraient concerner leur avenir. Il existe des sujets tels que les transports publics, l'insertion professionnelle, la formation ou encore la protection de l'environnement qui sont des thèmes qui les touchent régulièrement.

Actuellement, les cours de citoyenneté se terminent à l'âge de 15 ans, c'est-à-dire à la fin de l'école obligatoire. Il y a donc un vide jusqu'à l'âge de voter où les notions citoyennes ne sont pas abordées par ces jeunes. Introduire le droit de vote à 16 ans pourrait donc s'inscrire dans une idée de continuité de l'utilisation de ce droit.

À 16 ans, les jeunes sont invités à prendre des responsabilités. C'est souvent à cet âge qu'ils débutent leur activité professionnelle et leurs patrons leur confient rapidement des tâches autonomes. Dans les loisirs, les jeunes sont très vite recrutés dans les comités des sociétés où ils doivent gérer des budgets et des comptes et présider des séances. Rappelons que les majorités sexuelle et religieuse sont fixées à 16 ans révolus. La société leur fait déjà confiance pour un nombre important de droits.

Nous voulons souligner le fait qu'aujourd'hui, des milliers de jeunes s'engagent dans notre société, font partie d'associations, de jeunesse campagnardes, des scouts, de Conseils des jeunes et même de créations de projets tels que des skateparks ou des pièces de théâtre. Les jeunes s'engagent auprès de la société alors nous pensons que celle-ci devrait s'engager auprès des jeunes en leur donnant le droit de vote. »

Impressum

Éditrice

Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ)

Auteurs

Johan Rochel (vice-président de la CFEJ jusqu'à fin 2019),
Frédéric Cerchia et Matthieu Loup (membres de la CFEJ)

Renseignements

Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse

c/o Office fédéral des assurances sociales

Effingerstrasse 20, CH-3003 Berne

Tel. +41 58 462 92 26

E-Mail: ekkj-cfej@bsv.admin.ch

www.ekkj.ch

Berne, mai 2020

⁹ Proposition sur "Le droit de vote à 16 ans et la participation des jeunes à la vie publique" adressée au Conseil d'État vaudois en juin 2015: www.cdj-vaud.ch -> Prises de position