



Doc. 12546
22 mars 2011

Renforcement de la démocratie par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans

Rapport¹
Commission des questions politiques
Rapporteur: M. Miloš ALIGRUDIĆ, Serbie, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La participation des jeunes à la vie démocratique doit être favorisée, en particulier celle des 16-17 ans qui exercent déjà des responsabilités au sein de la société, mais n'ont pas le droit de vote.

Les Etats membres sont invités à créer les conditions préalables nécessaires à la participation des jeunes dans la vie civique, par l'éducation et la promotion de l'engagement au service de la collectivité, et à examiner les possibilités d'abaisser l'âge de vote à 16 ans ainsi que les âges minimum d'éligibilité aux différentes élections.

¹ Renvoi en commission: Doc. 11895, Renvoi 3564 du 29 mai 2009.

A. **Projet de résolution**²

1. L'Assemblée parlementaire a examiné à plusieurs reprises la question de l'abaissement de la majorité électorale, le plus récemment dans sa Résolution 1630 (2008) «Actualiser l'agenda du Conseil de l'Europe en matière de jeunesse».

2. L'évolution démographique de l'Europe pourrait entraîner l'accroissement de la marginalisation des jeunes dans le processus démocratique, qui risque d'être dominé par des questions intéressant surtout les personnes plus âgées. Une telle évolution pourrait mettre en danger la stabilité de la démocratie à une époque où la cohésion sociale est plus nécessaire que jamais.

3. La montée de l'abstentionnisme électoral dans toute l'Europe, en particulier dans la classe d'âge des 18-24 ans, est également inquiétante pour l'avenir de la démocratie. Les études montrent que plus les jeunes attendent pour participer à la vie politique, moins ils s'engagent à l'âge adulte.

4. En 2007, l'Autriche est devenue le premier membre du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne et la première démocratie au monde développé à fixer à 16 ans la majorité électorale pour toutes les élections municipales, régionales et nationales. L'Allemagne a également abaissé la majorité électorale dans certains *Länder*. Le canton suisse de Glaris a abaissé à 16 ans la majorité électorale pour les élections locales et cantonales. La question est en débat dans les parlements de plusieurs autres Etats membres.

5. Rappelant les nombreuses initiatives déjà prises en faveur de la participation des jeunes, que ce soit par le biais d'institutions spécifiques ou du système de cogestion, comme le préconise la Recommandation 1019 (1985) sur la participation des jeunes à la vie politique et institutionnelle, l'Assemblée insiste sur la nécessité de veiller à ce que les jeunes soient bien préparés à participer à la vie civique et souligne:

5.1. que plus la proportion de la société qui participe aux élections est importante, plus les élus sont représentatifs;

5.2. que les 16-17 ans exercent déjà des responsabilités au sein de la société, mais sans avoir le droit de vote;

5.3. qu'une meilleure participation électorale contribuera à sensibiliser les jeunes à la responsabilité qui leur incombe de définir leur place et leur rôle dans la société;

5.4. que les systèmes éducatifs doivent dispenser une meilleure éducation à la citoyenneté démocratique pour permettre aux futurs citoyens, qui devront être des citoyens à part entière, d'exercer leurs droits nouvellement acquis;

5.5. que les écoles peuvent constituer un modèle de participation démocratique si les élèves sont intégrés à leur processus décisionnaire;

5.6. que l'âge de vote à 16 ans favoriserait une meilleure participation de ceux qui votent pour la première fois et partant, une meilleure participation en général.

6. Il convient aussi d'insister tout particulièrement sur les principes de la démocratie, qui commandent la participation du plus grand nombre possible de personnes au processus politique et décisionnaire, sur le souci constant de tous les démocrates d'élargir et d'améliorer le fonctionnement démocratique de nos sociétés, sur la possibilité d'apporter du sang neuf au corps électoral et de donner ainsi un plus grand espace d'expression aux préoccupations de la jeune génération, ainsi que sur l'importance de lutter efficacement contre le danger croissant de l'exclusion des jeunes et sur l'intérêt qu'il y a à faire tout ce qui est possible pour faciliter leur intégration dans les structures de la société.

7. En conséquence, l'Assemblée appelle les Etats membres:

7.1. à créer les conditions préalables nécessaires à la participation des jeunes à la vie civique par l'éducation et la promotion de l'engagement au service de la collectivité;

7.2. à étudier la possibilité d'abaisser l'âge de vote à 16 ans dans tous les pays et pour tout type d'élections;

7.3. à examiner la possibilité d'abaisser l'âge minimum d'éligibilité aux différents types d'élections (locales et régionales, législatives, sénatoriales, présidentielles) dans tous les cas où cela paraît souhaitable.

² Projet de résolution adopté par la commission le 9 mars 2011.

B. Exposé des motifs, par M. Aligrudić, rapporteur**Sommaire**

	<i>Page</i>
1. Introduction.....	3
2. Situation actuelle: la majorité électorale en Europe.....	3
3. Pays européens envisageant d'abaisser la majorité électorale.....	4
4. Situation actuelle hors d'Europe.....	6
5. Examen des arguments en faveur d'un abaissement de la majorité électorale.....	6
5.1. <i>Augmentation de la représentativité</i>	6
5.2. <i>Participation démocratique</i>	6
5.3. <i>Changements démographiques</i>	7
5.4. <i>Droits et responsabilités liés à la citoyenneté</i>	8
5.5. <i>Maturité</i>	8
6. Age d'éligibilité.....	9
7. Conclusions.....	9

1. Introduction

1. Une proposition de résolution intitulée «Renforcement de la démocratie par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans» a été déposée auprès de l'Assemblée parlementaire en mai 2009³. Elle a été transmise à la commission des questions politiques, laquelle m'a nommé rapporteur.

2. La commission a débattu de cette question lors de sa réunion des 6 et 7 décembre 2010, à Belgrade, et a eu un échange de vues avec un représentant du Forum européen de la jeunesse lors de sa réunion des 14 et 15 décembre 2010, à Paris.

3. L'Assemblée s'intéresse depuis longtemps à la participation des jeunes à la politique. Dans sa Recommandation 1019 (1985) sur la participation des jeunes à la vie politique et institutionnelle, elle se déclarait «convaincue de l'importance de l'initiation et de la participation active et effective des jeunes à la vie politique et institutionnelle aux niveaux local, national et européen, de leur compréhension et de leur engagement personnel dans ce domaine pour assurer la survie et le développement de la démocratie». Dans sa Recommandation 1286 (1996) sur une stratégie européenne pour les enfants, elle exhortait les Etats membres «à permettre aux enfants de faire entendre leur point de vue dans toutes les décisions les concernant ... et à reconsidérer l'âge auquel les adolescents peuvent bénéficier du droit de vote».

4. En juin 1996, l'Assemblée a adopté la Directive 523 sur la situation des jeunes en Europe: la jeunesse marginalisée, à la suite d'un rapport de M. Mikko Elo, dans laquelle l'Assemblée observait que «parmi les questions clés de politique générale au niveau national, il convient de discuter s'il faut, ou comment (...) abaisser l'âge minimal concernant le droit de vote». Dans sa Recommandation 1315 (1997) sur l'âge minimal concernant le droit de vote, l'Assemblée ne recommandait pas l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans mais appelait les Etats membres à harmoniser, dans les meilleurs délais, l'âge légal requis pour voter et se présenter aux élections à 18 ans, tous pays et toutes élections confondus, et à créer les conditions préalables nécessaires pour assurer la participation des jeunes à la vie civique par l'éducation et la promotion de l'engagement dans la vie de la collectivité. Enfin, la Résolution 1630 (2008) «Actualiser l'agenda du Conseil de l'Europe en matière de jeunesse» souligne que l'encouragement de la participation active des jeunes à la vie civique et institutionnelle est un élément clé de la politique de jeunesse du Conseil de l'Europe.

5. La question de l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans est de plus en plus débattue au sein des parlements des pays européens et certains Etats membres du Conseil de l'Europe ont d'ores et déjà adopté cette réforme.

2. Situation actuelle: la majorité électorale en Europe

6. A l'heure actuelle, la majorité électorale est généralement de 18 ans dans l'ensemble des pays démocratiques, depuis qu'une vaste réforme entreprise dans les années 1970 l'a ramenée de 21 à 18 ans dans de nombreux pays. Depuis, des appels ont été lancés, notamment par des groupes de la société civile, afin que la majorité électorale soit abaissée à 16 ans.

³ Voir le Doc. 11895 de l'Assemblée.

7. Aujourd'hui, dans la grande majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, la majorité électorale est fixée à 18 ans. Le seul pays européen où le droit de vote est donné à un âge supérieur est l'Italie, dont les ressortissants ne peuvent voter aux élections sénatoriales avant l'âge de 25 ans (ils peuvent cependant voter lors des élections à la Chambre des députés, la chambre basse du Parlement, à partir de 18 ans).

8. En 2007, l'Autriche est devenue le premier membre du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne et la première démocratie au monde développé à fixer à 16 ans la majorité électorale pour toutes les élections municipales, régionales, nationales et européennes. Trois *Länder* (le Burgenland, la Carinthie et la Styrie) ont adopté cette réforme dès 2003, rejoints en mai de la même année par Vienne. Salzbourg a suivi, ce qui fait que, dès le début 2005, cette réforme était en vigueur dans cinq *Länder* sur neuf. Dans le Burgenland, à Salzbourg et à Vienne, l'abaissement de la majorité électorale pour les élections municipales a entraîné son abaissement également pour les élections régionales. A l'issue des élections législatives de 2006, remportées par la coalition SPÖ-ÖVP, cette dernière a annoncé que l'une de ses mesures serait d'abaisser la majorité électorale à 16 ans pour tous les scrutins et dans tous les *Länder*. La concrétisation de cette mesure a été lancée en mars et un projet de loi visant à modifier la Constitution a été soumis au parlement en mai. En juin 2007, le Conseil national a approuvé la proposition sur recommandation de sa commission constitutionnelle. Lors des différentes lectures devant la chambre, l'abaissement de la majorité électorale a rencontré assez peu d'opposition, puisque quatre partis sur cinq l'ont soutenu explicitement et qu'il y a même eu des controverses sur le fait de savoir quel parti était à l'origine de cette idée. L'abaissement de l'âge d'éligibilité de 19 à 18 ans n'a pas soulevé plus d'objections. Le projet de loi, voté par l'ensemble des partis, a été approuvé par le Conseil fédéral le 21 juin 2007.

9. L'Allemagne a également abaissé la majorité électorale à 16 ans dans certains *Länder*. En 1995, la Basse-Saxe l'a fait pour les élections municipales, suivie par les *Länder* de Mecklembourg-Poméranie occidentale, de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, de Saxe et du Schleswig-Holstein.

10. De même, en 2007, le canton suisse de Glaris a abaissé à 16 ans la majorité électorale pour les élections locales et cantonales.

11. Les initiatives en faveur de l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans ont porté leurs fruits dans chacune des trois dépendances de la Couronne britannique entre 2006 et 2008. L'île de Man fut la première à modifier sa loi en fixant, en juillet 2006, à 16 ans le droit de vote aux élections législatives. Jersey a suivi en juillet 2007, en donnant son accord de principe à l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans. La loi est entrée en application en avril 2008, à temps pour les élections générales qui se sont tenues fin 2008. En octobre 2007, une proposition du *House Committee* (commission des affaires intérieures) des Etats de Guernesey allant dans le même sens et approuvée par le *States' Policy Committee* (commission des affaires politiques des Etats de Guernesey) a été adoptée par les Etats de délibération. Un décret d'application consacrant cette loi est paru en décembre 2007. Elle est immédiatement entrée en vigueur et a rendu effectif l'abaissement de la majorité électorale, à temps pour les élections législatives de Guernesey en 2008.

12. En Hongrie, les jeunes sont autorisés dans certains cas à voter dès l'âge de 16 ans. Par exemple, les personnes qui se marient avant l'âge de 18 ans jouissent dès lors pleinement des droits légaux reconnus aux adultes et peuvent donc voter.

13. En Slovénie, les jeunes ont le droit de voter à 16 ans s'ils travaillent.

14. En Norvège, le gouvernement a autorisé le vote à 16 ans aux élections municipales de 2011 dans 20 communes sélectionnées, dans le cadre des efforts déployés pour intéresser les jeunes à la vie politique.

3. Pays européens envisageant d'abaisser la majorité électorale

15. Un certain nombre de pays prennent des mesures concrètes en vue d'abaisser l'âge de la majorité électorale. En juillet 2010, la commission mixte du Parlement irlandais pour les questions constitutionnelles a recommandé que la Constitution soit modifiée afin de permettre aux jeunes de 17 ans de voter pour élire les députés au *Dáil Éireann* (chambre basse du parlement).

16. Le gouvernement finlandais a décidé d'étudier la possibilité d'abaisser la majorité électorale à 16 ans, dans le cadre de son programme gouvernemental pour 2007-2011.

17. Au Danemark, des propositions ont été soumises au *Folketing* (Parlement danois) en vue de la création d'une commission sur le vote, qui serait chargée d'examiner la manière d'amener les jeunes à s'engager dans la vie démocratique et la possibilité d'abaisser la majorité électorale à 16 ans, ainsi que d'une commission sur la participation chargée d'étudier le recul de la participation aux élections locales. La

commission sur le vote, composée de représentants de tous les grands partis politiques, syndicats, groupes de réflexion, organisations de jeunesse, experts et médias, a été constituée à l'autonomie 2010 et devrait rendre son rapport pour la fin 2011. Lors des élections municipales de 2009, 31 communes ont organisé des élections parallèles pour les 16-17 ans.

18. En septembre 2008, la ministre aux droits de l'homme et aux minorités ethniques de la République tchèque a introduit une proposition visant à abaisser la majorité électorale à 16 ans pour les élections locales, dans le cadre d'un vaste programme destiné à encourager les jeunes à participer à la vie démocratique et à marquer leur appartenance à la société.

19. A Malte, des discussions ont eu lieu sur la question de l'abaissement de la majorité électorale. Dans son programme de juin 2009 en vue des élections au Parlement européen, le Parti des socialistes européens (PSE) a proposé de la fixer à 16 ans.

20. Au Royaume-Uni, c'est en décembre 1999 que la possibilité d'abaisser la majorité électorale à 16 ans a été envisagée sérieusement pour la première fois, lorsque la Chambre des Communes a examiné en commission un amendement au *Representation of the People Bill* (projet de loi sur la représentation du peuple). C'était la première fois que la question d'accorder le droit de vote aux jeunes avant l'âge de 18 ans était soumise au vote à la Chambre des Communes. Le gouvernement s'est toutefois opposé à cet amendement, qui fut rejeté par 434 voix contre 36.

21. En 2004, la Commission électorale a mené une vaste consultation sur la question de la majorité électorale et de l'âge d'éligibilité; cette consultation a enregistré une forte participation. Dans ses conclusions publiées le 19 avril 2004⁴, la commission recommandait que la majorité électorale soit maintenue à 18 ans. En novembre 2005, la Chambre des Communes a rejeté par 136 voix contre 128 (vote libre) une proposition de loi en faveur de l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans. Le parlement a décidé de ne pas inclure de disposition abaissant la majorité électorale dans la loi sur l'administration électorale lors de son adoption en 2006.

22. En février 2006, le rapport de l'enquête *POWER (POWER Inquiry)* appelait à abaisser à 16 ans la majorité électorale et l'âge d'éligibilité à la Chambre des Communes. Le même jour, le Chancelier de l'Echiquier de l'époque, Gordon Brown, indiquait dans un article paru dans *The Guardian* qu'il était favorable à cette initiative à condition qu'elle soit assortie de mesures efficaces d'éducation à la citoyenneté.

23. En juillet 2007, le ministère de la Justice a publié un livre vert intitulé *The Governance of Britain*⁵, dans lequel il proposait la création d'une commission de promotion de la citoyenneté des jeunes (*Youth Citizenship Commission*), qui serait notamment chargée d'examiner la question de l'abaissement de la majorité électorale. Les propositions du livre vert ont été mises en pratique et la commission a été créée en juillet 2007. Une consultation sur la question de savoir si la majorité électorale devait être abaissée à 16 ans était également préconisée. Un document de consultation a été publié en octobre 2008; les réponses étaient attendues en janvier 2009. Une synthèse des réponses a été publiée par la commission de promotion de la citoyenneté des jeunes en avril 2009. En juin 2009, celle-ci a publié ses recommandations à la suite de la consultation mais elle n'a pas préconisé d'abaisser la majorité électorale, laissant cette décision aux politiques.

24. Plus récemment, le Parti travailliste, dans son programme électoral en vue des élections législatives de 2010, a promis d'améliorer l'éducation à la citoyenneté pour les jeunes et de soumettre à un vote libre au parlement la question de l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans. Les libéraux-démocrates se sont engagés à faire de même s'ils remportaient les élections.

25. En octobre 2007, la conférence du Parti national écossais a voté à l'unanimité en faveur d'une mesure d'abaissement de la majorité électorale à 16 ans et d'une campagne pour la dévolution des compétences nécessaires au Parlement écossais. Le ministre du Parlement a déclaré à la presse que le gouvernement écossais avait conscience que le décalage existant avec les autres droits civiques à l'entrée dans la vie adulte, comme celui de payer des impôts, de se marier ou de servir dans les forces armées, amène les jeunes à croire que leur avis ne compte pas ou n'est pas important⁶. Il poursuivait en indiquant que l'ambition du gouvernement était que le projet de loi étende le droit de vote aux jeunes âgés de 16 ans et plus pour les élections-pilotes au Conseil de santé et que si le gouvernement parvient à ce résultat, les jeunes auront le droit de voter dans un domaine dont la compétence appartient au Parlement écossais. Il souhaiterait

⁴ Commission électorale, « *12 month review considering the age of the electoral majority* ».

⁵ Bibliothèque de la Chambre des Communes, document de recherche 07/72.

⁶ « *SNP in move to lower voting age to 16* », *Herald Scotland*, 13 juin 2008.

également étendre, dans une étape future, l'âge de vote à 16 ans aux élections locales, mais malheureusement, comme c'est le cas avec une grande partie de la législation électorale écossaise, la réduction de l'âge de vote pour les élections est de la compétence exclusive de Westminster. En février 2008, un débat à l'Assemblée galloise a montré que l'abaissement du droit de vote à 16 ans disposait d'un soutien important.

26. Dans toute l'Europe, la société civile est de plus en plus favorable à l'abaissement du droit de vote à 16 ans. Le collectif *Votes at 16* (Le droit de vote à 16 ans), créé en 2003, s'inscrit dans cette mouvance. Il rassemble les grandes organisations de jeunesse britanniques, les principaux partis politiques et d'autres sympathisants. Il est conduit par un groupe directeur constitué de membres actifs parmi lesquels figurent des organisations comme le *British Youth Council* – où est installé son secrétariat –, la *Co-Operative*, la *Children's Rights Alliance for England*, le *Scottish Youth Parliament* et la *National Union of Students*, qui militent depuis des années pour le droit de vote à 16 ans. Le syndicat UNISON a également apporté son soutien au collectif *Votes at 16*.

27. Le Forum européen de la jeunesse, organisation indépendante de jeunesse basée à Bruxelles et représentant 98 conseils nationaux de jeunesse et organisations internationales de jeunesse de toute l'Europe, est à la tête du mouvement en faveur de l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans.

4. Situation actuelle hors d'Europe

28. L'Europe est loin d'être le seul continent où la question de l'abaissement de la majorité électorale fait débat. L'Iran est allé jusqu'à donner le droit de vote à 15 ans, avant de le repousser à 18 ans en janvier 2007, malgré l'opposition du gouvernement. Au Venezuela, l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans a été proposé lors des révisions constitutionnelles de 2007, mais il a été rejeté par référendum. Un rapport préconisant d'envisager l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans dans le Territoire de la Capitale australienne, Canberra, a été soumis à l'assemblée territoriale en septembre 2007, mais il a été rejeté. En 2009, le gouvernement australien a lancé un livre vert sur la réforme électorale, qui mentionne la possibilité d'abaisser l'âge du droit de vote à 16 ans.

29. La majorité électorale est fixée à 16 ans au Brésil, à Cuba, en Equateur et au Nicaragua et à 17 ans en Indonésie, au Timor oriental, au Soudan et aux Seychelles. En Israël, il faut avoir 17 ans pour voter aux élections locales. Aux Philippines, les personnes de 16 ans peuvent voter à toutes les élections si elles sont mariées.

5. Examen des arguments en faveur d'un abaissement de la majorité électorale

5.1. Augmentation de la représentativité

30. Le premier argument à mentionner est celui de l'élargissement de la démocratie car une élection qui fait participer les 16-17 ans est plus représentative qu'une élection réservée aux personnes de 18 ans et plus. Il est incontestable qu'inclure une fraction supplémentaire de la société accroît la représentativité des élus. On pourrait avancer, comme l'a fait un membre de la commission des questions politiques, qu'il ne faut pas s'arrêter à 16 ans. Cependant, ce seuil de 16 ans correspond à l'âge de la fin de la scolarité obligatoire dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe.

31. Depuis le début des révolutions démocratiques en Europe, inaugurées avec la Révolution française de 1789, l'évolution s'est toujours faite vers une démocratie plus inclusive par octroi de droits civiques à un nombre toujours plus grand de citoyens, reconnaissant que les hommes riches n'étaient pas les seuls à pouvoir prendre des décisions démocratiques, mais que les femmes et les pauvres en étaient aussi capables. Le fait d'abaisser l'âge du vote à 16 ans s'inscrirait dans cette évolution et rendra les démocraties plus démocratiques en incluant davantage de citoyens dans les processus décisionnels. La société européenne est confrontée à des changements constants, à de nouveaux défis, besoins et opportunités, surtout pour les jeunes. Ces changements appellent une réponse démocratique commune durable, paneuropéenne, transsectorielle, interculturelle et intergénérationnelle afin de garantir que les problèmes qui se posent aux jeunes et la perspective qui est la leur ne soient pas sous-représentés à l'agenda politique européen.

5.2. Participation démocratique

32. Un argument avancé est que l'abaissement de la majorité électorale ne ferait qu'accroître le problème de l'abstention. D'après un rapport publié par le gouvernement britannique, à l'heure actuelle, la classe d'âge des 18-25 ans est celle qui affiche la plus faible propension au vote lors des élections.

L'adhésion des jeunes aux partis politiques est en baisse. Il est improbable que le fait d'abaisser encore l'âge du droit de vote inverse cette tendance. L'abstention des jeunes tient essentiellement au fait qu'ils se sentent en décalage par rapport aux partis politiques et aux candidats.

33. Cependant, exclure les jeunes de 16-17 ans des élections favoriserait la désaffection des 18-24 ans. L'impression de ne pas avoir de réelle influence n'incite pas à s'investir activement dans les processus décisionnels. L'abaissement de la majorité électorale favoriserait une plus grande participation des 16-17 ans au processus démocratique et obligerait dans le même temps les responsables politiques à définir des politiques de jeunesse solides et pertinentes.

34. Plus les jeunes seront tenus à l'écart du processus démocratique formel, plus il sera difficile de les y associer un jour. Lors des élections de 2005 au Royaume-Uni, le taux de participation des 18-24 ans n'a pas dépassé les 37%, soit une baisse de deux points par rapport au précédent scrutin. Selon *l'Electoral Reform Society*, si l'on donne aux jeunes la possibilité de voter à un âge plus précoce, ils seront plus enclins à voter lorsqu'ils avanceront en âge.

35. D'après une étude réalisée dans trois *Länder* allemands sur le taux de participation des 16-18 ans, la pratique du vote serait plus naturelle pour les jeunes de cette classe d'âge que pour leurs prédécesseurs qui ont dû attendre leurs 18 ans pour pouvoir voter. En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, le taux de participation des 16-21 ans est légèrement inférieur à celui de la moyenne des électeurs mais nettement supérieur (5% à 8% de plus) à celui des 21-30 ans. Des résultats similaires ont été observés en Basse Saxe où, en 1996, la ville de Hanovre enregistrait un taux de participation de 56,5% chez les 16-17 ans, contre 49% chez les 18-24 ans, le vote des jeunes de 16-18 ans atteignant un niveau comparable à celui des 35-45 ans. Les mêmes observations peuvent être faites pour les élections locales de 1999 en Saxe-Anhalt.

36. Bien que les taux de participation par classe d'âge ne soient pas disponibles pour l'Autriche, les travaux de recherche menés par *l'Institute for Social Research and Consulting* (SORA) et l'Association internationale de sociologie (AIS) nous donnent une idée des effets de la réforme. Ces travaux révèlent que plus des trois-quarts des primo-votants lors des élections législatives de 2008 ont suivi l'actualité politique plus d'une fois par semaine et que plus des deux tiers des électeurs de 16-18 ans ont déclaré s'intéresser à la campagne électorale, et ce alors que seulement 20% des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête de la SORA déclaraient faire confiance aux principaux responsables politiques et déploraient que les campagnes électorales ne reflètent pas les préoccupations des jeunes. Selon les estimations, le taux de participation de la tranche d'âge à laquelle le droit de vote venait d'être accordé était identique à celui de l'ensemble de l'électorat en 2008, soit environ 73%; l'équipe chargée de l'étude n'a par ailleurs dégagé aucune tendance dominante en fonction de la classe d'âge.

37. Un rapport élaboré par le groupe de réflexion politique britannique Demos, intitulé «*A New Frontier*», sur les habitudes de vote au Royaume-Uni a révélé que 19% des 16-17 ans seraient «absolument certains» de voter et que 65,5% d'entre eux «auraient plus tendance à voter qu'à ne pas voter». La proportion des 16-17 ans ayant déclaré qu'ils ne «voteraient pas» (9%) était légèrement inférieure à celle des plus de 18 ans (11%).

38. Il est avéré que le contexte social est essentiel pour maintenir un intérêt constant pour la politique et un taux de participation stable. Pour le chercheur Mark Franklin⁷, qui étudie le taux de participation aux élections européennes depuis vingt ans, la stabilité du milieu scolaire, familial et relationnel exerce une grande influence sur la participation des primo-votants. Partant de ce constat, une majorité électorale fixée à 18 ans ne favorise pas la participation des jeunes puisque c'est l'âge auquel ils quittent le domicile familial, commencent leur cursus universitaire et se font de nouveaux amis. Le droit de vote à 16 ans serait dès lors propice à une plus forte participation des primo-votants, qui se stabiliserait par la suite à un niveau plus élevé qu'actuellement.

5.3. Changements démographiques

39. En Europe, l'âge moyen des électeurs augmente inexorablement d'année en année et la part des jeunes se réduit d'autant. En 2000, 12,4% de la population européenne avaient entre 15 et 24 ans, la classe d'âge des 65-90 ans représentant quant à elle 16,2%. Les projections d'Eurostat montrent que, d'ici 2020, le groupe des 15-24 ans représentera 10,9% de la population et le groupe des 65-90 ans, près du double, soit 20,6%. L'abaissement de la majorité électorale pourrait contribuer à maintenir un équilibre démographique entre les jeunes et les adultes.

⁷ Mark N. Franklin, *Voter turnout and the Dynamics and Electoral Competition in established Democracies since 1945*, Presse universitaire de Cambridge, 2004.

40. Il est nécessaire d'avoir une plate-forme politique publique pour améliorer le dialogue intergénérationnel. Les transformations de la société et l'évolution démographique appellent une réponse politique. L'abaissement du droit de vote à 16 ans permettrait de faire entrer le discours intergénérationnel dans les parlements et d'amener les thématiques propres à la jeunesse à l'ordre du jour du débat politique. Les jeunes pourraient ainsi faire entendre leurs préoccupations à voix égale dans le débat public. Les politiciens ont tendance à accorder plus d'importance à l'opinion des personnes qui ont effectivement le droit de vote car elles sont plus intéressantes pour eux puisque susceptibles de leur apporter leur voix.

5.4. Droits et responsabilités liés à la citoyenneté

41. Beaucoup de jeunes de 16 ans participent déjà activement à la vie de la société: dans beaucoup de pays, ils sont en droit d'arrêter leurs études à cet âge-là et de chercher du travail; ceux qui occupent un emploi payent des impôts; ils peuvent également se marier et assumer des responsabilités civiques.

42. Si, dans beaucoup de pays, les jeunes ne peuvent pas voter à 16 ans, ils peuvent en revanche, comme c'est le cas en Allemagne, apprendre à conduire, acheter de l'alcool et arrêter leurs études s'ils ont effectué les années de scolarité obligatoire. De même, au Royaume-Uni, ils peuvent avoir des relations sexuelles, se marier avec le consentement de leurs parents, exercer une activité à temps plein, avoir des enfants, prétendre à des prestations sociales et avoir leur propre numéro de sécurité sociale, s'engager dans l'armée et être condamnés pour infraction pénale, toutefois sans encourir de peine privative de liberté. La situation est à peu près identique dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. En Autriche, en France, en Espagne et au Portugal, il est possible de consommer de l'alcool dès l'âge de 16 ans sans l'accompagner d'un repas (17 ans au Luxembourg). Comme indiqué plus haut, les jeunes de 16 ans peuvent prendre de plus en plus de responsabilités mais n'ont toujours pas le droit de voter. Il conviendrait donc sans doute qu'ils puissent exercer leurs droits civiques en votant aux élections locales, régionales, nationales et européennes.

5.5. Maturité

43. S'appuyant sur ses conclusions pour l'année 2004, la commission électorale du Royaume-Uni⁸ affirme que les jeunes de 16 ans n'ont tout simplement pas la maturité suffisante pour voter. Pour la grande majorité, ils vivent encore chez leurs parents et vont à l'école. A 16 ans, un jeune a encore besoin de l'accord de ses parents pour se marier et, avant 18 ans, les jeunes soldats ne sont pas envoyés sur les théâtres d'opérations. Certains droits, comme l'autorisation d'acheter de l'alcool ou de s'adonner à des jeux d'argent dans des bureaux de pari ou des casinos, ne sont pas toujours accordés à 16 ans et des campagnes militent actuellement pour que l'âge légal requis pour acheter du tabac et des feux d'artifice soit revu à la hausse. Pour beaucoup, s'ils ont un corps d'adulte, les jeunes de 16 ans ont toutefois encore une mentalité d'enfant. Selon la fondation pour la citoyenneté au Royaume-Uni «si nous décidions d'abaisser la majorité électorale de 18 à 16 ans, faisant ainsi appel à une multitude d'enfants à moitié éduqués et parfois même sous-éduqués, la démocratie de ce pays s'en trouverait encore plus décrédibilisée»⁹.

44. Dans une démocratie, il n'y a cependant pas de «mauvais» choix car toutes les possibilités offertes (partis, listes, candidats) sont légitimes. De plus, l'expérience montre que les choix de vote des 16-17 ans sont très proches de ceux des 18-24 ans. D'un point de vue psychologique, le développement moral et cognitif des jeunes est achevé à l'âge de 14 ans; ainsi, à partir de cet âge, les jeunes sont dotés d'une capacité de prendre des décisions sur la base des connaissances.

45. Un autre problème soulevé par la question de la maturité est celui de la disparité existant en Europe en ce qui concerne la responsabilité liée à l'âge adulte. Elle est flagrante dès lors qu'on examine la pratique des différents pays concernant l'âge légal requis pour la consommation d'alcool, pour le mariage et la responsabilité pénale.

46. Une enquête menée en 2004 au Royaume-Uni et publiée dans *British Social Attitudes*¹⁰ constatait un net recul depuis 1994 de l'intérêt que les jeunes manifestent pour la politique et de leur degré d'attachement à un parti politique britannique en particulier. Elle observait également que l'écart traditionnel entre la jeune génération et les générations plus âgées en matière d'intérêt politique s'était creusé depuis 1986. Si l'intérêt grandit avec l'âge, son niveau actuel est tellement bas qu'il faudrait, selon les auteurs de l'enquête, qu'il

⁸ UK Electoral Commission «12 month review considering the age of electoral majority».

⁹ Citizenship Foundation, Royaume-Uni.

¹⁰ Park A., «Has modern politics disenchanted the young?», *British Social Attitudes – 21^e rapport*, 2004.

augmente de manière significative au cours des dix prochaines années pour que ces groupes «rattrapent» les générations précédentes.

6. Age d'éligibilité

47. Le débat sur l'abaissement de la majorité électorale ne saurait faire abstraction de la question de l'âge d'éligibilité qui lui est étroitement associée. La Recommandation 1315 (1997) citée plus haut exhortait également les Etats à abaisser l'âge requis pour se présenter aux élections. Le principal argument avancé pour justifier une limite d'âge minimum pour pouvoir se présenter à une élection est qu'il faut une plus grande maturité pour exercer les fonctions de représentant politique que pour élire ce représentant. Il conviendrait dès lors de prévoir un délai raisonnable entre le droit de vote et le droit de se présenter à une élection.

48. Le sentiment prévalant dans les conseils nationaux de jeunesse soutenant le collectif *Votes at 16* est que l'âge pour se présenter aux élections locales, régionales, nationales et européennes devrait également être de 16 ans. A 16 ans, les jeunes assument déjà d'importantes responsabilités dans la société et parfois dans le secteur privé et associatif; il convient donc de remédier à cette incohérence.

49. Par ailleurs, l'une des propositions de la campagne *Votes at 16* est de ne fixer aucun âge minimal d'éligibilité; pour juger de l'aptitude d'un individu à exercer un mandat électif, il conviendrait de s'en remettre uniquement au processus de sélection interne des partis ainsi qu'aux urnes et au bon sens des électeurs.

50. Au niveau international, la situation est plus floue en ce qui concerne l'âge minimum d'éligibilité. Pour tous les niveaux électoraux, l'âge minimum requis est de 18 ans au Danemark, en Finlande, en Allemagne, aux Pays-Bas, au Portugal, en Espagne et en Suède, de 19 ans en Autriche et de 21 ans en Belgique. L'âge standard d'éligibilité est également de 18 ans en Australie et au Canada. En revanche, en France, l'âge minimum requis pour se présenter aux élections locales est de 18 ans, mais il est de 23 ans ou plus pour les représentations parlementaires. Il faut être âgé d'au moins 23 ans pour se présenter à l'élection présidentielle.

51. En Italie, la Constitution de 1947 précise qu'il faut avoir 50 ans révolus pour être élu Président de la République, 40 ans pour être élu sénateur et 25 ans pour être élu député. Il suffit en revanche d'être âgé de 18 ans pour être élu conseiller régional, provincial, municipal ou communal.

52. En Norvège, il est possible de se présenter aux élections au parlement ou aux conseils locaux dès 18 ans, voire 17 pour les candidats qui auront 18 ans durant l'année de l'élection. Au niveau national, 68 candidats âgés de moins de 18 ans ont été élus aux élections municipales et de comté de 2003.

7. Conclusions

53. Le sujet est polémique. La diminution de la participation électorale, en particulier chez les jeunes, est inquiétante et des efforts doivent être entrepris pour inverser cette tendance. L'une des solutions consisteraient à ramener de 18 à 16 ans le droit de vote et d'éligibilité. Plusieurs possibilités sont envisageables:

- l'introduction de seuils différents selon les élections (par exemple 16 ans pour les élections locales, 17 ans pour les élections régionales et 18 pour les élections nationales);
- l'introduction de seuils différents pour le droit de vote (par exemple 16 ans) et pour l'éligibilité (par exemple 18 ans pour les élections législatives);
- la possibilité de s'inscrire volontairement (sur les listes électorales) à partir de l'âge de 16 ans;
- l'assujettissement du droit de vote à la situation au regard de l'emploi ou au statut marital.

54. S'il semble logique de fixer une limite d'âge plus élevée pour se présenter à une élection que pour voter, il paraît difficile de justifier des seuils différents en fonction du type d'élections. Lier le droit de vote avant 18 ans à la situation au regard de l'emploi ou au statut marital serait contraire à la constitution dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe.

55. De l'avis du rapporteur, la solution la plus raisonnable consiste à harmoniser l'âge du droit de vote en le fixant à 16 ans dans tous les pays et pour toutes les élections, sur une base volontaire, tout en examinant l'âge minimum requis pour se présenter aux différents types d'élections (locales, régionales, législatives, sénatoriales et présidentielles) afin de l'abaisser lorsque cela paraît souhaitable.

56. Il y a de nombreux arguments en faveur de l'abaissement du droit de vote à 16 ans et très peu contre. De plus, l'expérience des pays et régions où le droit de vote a déjà été ramené à 16 ans montre que cela n'a aucun effet négatif.

57. L'Assemblée devrait donc inviter les Etats membres du Conseil de l'Europe à créer les conditions préalables nécessaires à la participation des jeunes à la vie civique par l'éducation et la promotion de l'engagement au service de la collectivité et à prendre toutes les mesures nécessaires pour encourager cette participation, notamment en abaissant de 18 à 16 ans la majorité électorale pour les élections locales, régionales, nationales et européennes.