

Motion

0734 Masshardt, Langenthal (PS-JS)

Cosignataires: 24

Déposée le: 29.11.2006

Droit de vote à 16 ans

Le Conseil-exécutif est chargé de présenter au Grand Conseil un projet de modification de la Constitution cantonale pour l'introduction du droit de vote à 16 ans

- au niveau cantonal et
- au niveau communal.

L'âge d'éligibilité reste 18 ans.

Développement

A 16 ans, les jeunes sont appelés à prendre des décisions importantes et à assumer la responsabilité des choix qu'ils font pour leur vie et leur avenir. A 16 ans, leur scolarité obligatoire est achevée et sous l'angle juridique, ils ont dans de nombreux domaines des droits et des devoirs (p. ex. ils paient des impôts ou concluent en leur propre nom certains types de contrats). Mais quand il s'agit de la participation aux décisions et au façonnement de l'avenir au niveau politique, on attribue aux jeunes un moindre sens des responsabilités et on les tient à l'écart de l'exercice central des droits fondamentaux.

Quiconque est concerné par les décisions prises par les autorités de l'Etat, capable d'en discuter et de prendre des décisions à ce sujet doit avoir voix au chapitre et pouvoir voter. Les jeunes de 16 ans ont cette capacité. Leur développement intellectuel et social leur permet de prendre part au processus politique. S'ils sont reconnus en tant que citoyens à part entière, on peut espérer qu'ils seront mieux intégrés dans la vie de l'Etat et dans la politique. Le droit de vote à 16 ans permettrait de combler le hiatus entre la théorie de l'école obligatoire et la pratique de la vie quotidienne. Le droit de vote est une conséquence logique de la formation politique transmise dans l'enseignement donné à l'école et lui confère en outre motivation et légitimité. Les conséquences pourront en être positives pour les élèves. Selon Willy Brandt, si nous voulons convaincre la jeunesse, nous devons oser plus de démocratie.

Dans différents cantons, l'abaissement de l'âge du droit de vote est en discussion, notamment à Zurich, Lucerne, Fribourg, Bâle-Ville, Schaffhouse, Thurgovie et Glaris. Dans les Länder allemands de Basse-Saxe et de Schleswig-Holstein, le droit de vote a été accordé aux jeunes de 16 ans au niveau communal déjà en 1996 et 1997. Il est grand temps que le canton de Berne songe à introduire lui aussi le droit de vote à 16 ans. En revanche, l'âge de l'éligibilité, soit le droit d'être élu à une fonction, doit rester à 18 ans.

Réponse du Conseil-exécutif

1. Généralités

Le droit de vote est réglé à l'article 55 de la Constitution cantonale. Ainsi, tous les Suisses et toutes les Suissesses qui résident dans le canton et sont âgés de 18 ans révolus ont le droit de vote en matière cantonale. En préconisant l'introduction du droit de vote à 16 ans, l'intervention soulève une question qui a été discutée à plusieurs reprises au niveau fédéral, dans le canton de Berne et dans bon nombre d'autres cantons.

Le droit de vote inclut le droit

- de prendre part aux votations et élections cantonales et communales ainsi qu'aux assemblées communales (capacité civique active),
- de signer des propositions populaires (initiatives et référendums),
- d'être élu conseiller aux Etats, conseiller d'Etat, membre du Grand Conseil ou du conseil communal et membre des autorités d'arrondissement et de district (capacité civique passive).

Selon l'intervention, l'âge de la capacité civique passive reste 18 ans. Cela permet de tourner le problème que pose l'absence de concordance entre la majorité politique et la majorité civile. En réalité, il n'est pas indispensable que la majorité civile et la majorité politique coïncident, ce que montre l'exemple des cantons qui ont accordé le droit de vote à 18 ans déjà à l'époque où la majorité civile était fixée à 20 ans. Au niveau fédéral également, le droit de vote à 18 ans a été introduit quelques années avant l'abaissement de la majorité à 18 ans. L'élection dans une autorité cantonale ou communale suppose comme avant l'âge de 18 ans révolus et donc la majorité civile. Il serait de fait difficile d'expliquer qu'une personne encore mineure puisse en tant que membre d'une autorité apprécier et juger d'affaires de droit qui échappent à sa compétence en tant que particulier.

2. Maturité politique des jeunes de 16 ans

Dans le contexte du droit de vote à 16 ans, la question de la maturité politique des jeunes de cet âge revient toujours dans les discussions. Pour le Conseil-exécutif, les aspects suivants doivent être pris en considération dans ce contexte :

- *Imprécision des notions* : la maturité politique est érigée aujourd'hui en critère déterminant pour l'établissement de l'âge d'obtention des droits politiques. Or, c'est là une notion dont la définition est imprécise. Néanmoins, on peut l'entendre au sens de la capacité générale de distinguer et de formuler ses intérêts matériels et immatériels au sein de la société.
- *Discernement (art. 18 CSS)* : toute personne qui n'est pas dépourvue de la faculté d'agir raisonnablement à cause de son jeune âge, ou qui n'en est pas privée par suite de maladie mentale, de faiblesse d'esprit, d'ivresse ou d'autres causes semblables, est capable de discernement. Le discernement est donc la faculté d'agir raisonnablement. Il permet à la personne de mesurer correctement les conséquences de ses actes et lui assure la maturité de caractère qui l'amène à agir conformément à sa raison. La loi n'attribue pas le discernement à un âge précis. De manière générale, les jeunes de 16 ans sont capables de discernement. Une personne douée de cette capacité doit assumer la responsabilité de ses actes et répondre des dommages qui pourraient résulter d'un acte contraire à la loi.
- *Exercice personnel des droits de l'individu* : conformément à l'article 11, alinéa 2 de la Constitution fédérale, les jeunes exercent eux-mêmes leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement. Ainsi, le critère déterminant n'est pas la majorité mais la capacité de discernement.
- *Majorité religieuse à 16 ans (art. 303, al. 3 CCS)* : L'enfant âgé de 16 ans révolus a le droit de choisir lui-même sa confession.

- *Droit de vote à 16 ans dans les Eglises nationales de différents cantons* : selon l'article 122, alinéa 2 de la Constitution cantonale, les Eglises nationales règlent le droit de vote de leurs membres en matière ecclésiastique et paroissiale. Dans le canton de Berne, l'Eglise évangélique réformée et l'Eglise catholique romaine accordent le droit de vote à 18 ans. Dans l'Eglise évangélique réformée, le droit de vote à 18 ans a obtenu la préférence par rapport au droit de vote à 16 ans le 26 novembre 1995 lors d'une votation populaire ecclésiastique. L'Eglise catholique-chrétienne a quant à elle introduit le droit de vote à 16 ans.
- *Fin de la scolarité obligatoire* : à l'issue des neuf années d'école obligatoire, à 16 ans, les jeunes se trouvent face à des décisions déterminantes pour leur avenir (choix d'une profession, poursuite de la formation).
- *Début de l'obligation de payer des impôts* : les jeunes qui ont atteint l'âge de 16 ans au cours de la période fiscale ou qui ont gagné leur premier salaire doivent remplir une déclaration de revenu et ont l'obligation de payer des impôts.

Dans de nombreux domaines de la vie quotidienne, on attend aujourd'hui des jeunes de 16 ans qu'ils prennent des responsabilités. Le Conseil-exécutif est d'avis qu'il serait tout aussi faux d'affirmer que de nier généralement la maturité politique des jeunes. La limite d'âge doit être définie de telle manière que dans le groupe d'âge concerné, la majorité puisse se prévaloir de la maturité politique. En raison des bons moyens à leur disposition pour s'informer et de la qualité de leur formation, les jeunes de 16 ans sont capables de discernement et politiquement matures. De manière générale, les jeunes adultes doivent être déjà en mesure de comprendre dans leurs grands traits les projets politiques. C'est pourquoi on peut prêter à un jeune de 16 ans la faculté de prendre une part active aux processus politiques.

3. Intérêt des jeunes de 16 ans pour la politique

Un deuxième aspect important est la question de l'intérêt des jeunes de 16 ans pour la politique. Aux yeux du Conseil-exécutif, les éléments suivants sont à considérer dans ce contexte :

- *Amélioration de l'éducation à la citoyenneté* : différentes enquêtes ont montré que les connaissances des jeunes Suisses en matière politique sont lacunaires. Dans sa réponse à l'interpellation Masshardt (I 269/2006) et à la motion Sommer (M 257/2006), le Conseil-exécutif a souligné qu'il a conscience de ce problème. Dans le plan d'études de l'école obligatoire, le thème de la « Politique » est réglé en termes contraignants. Les travaux d'élaboration d'un plan d'études commun pour l'ensemble de la Suisse alémanique ont été lancés fin 2006, et le canton de Berne y prend une part active. C'est pourquoi il va s'engager pour que la formation politique continue de figurer dans le plan d'études comme élément obligatoire de l'enseignement. Différentes mesures ont d'ores et déjà été prises pour améliorer la formation politique, ou alors elles sont en cours de préparation (cf. réponses aux interventions M 257/2006, M 267/2006, M 268/2006, I 269/2006, I 057/2007).
- *Intérêt plus faible que la moyenne des 18 à 30 ans* : Fondamentalement, intégrer les jeunes au processus politique est une tâche difficile. Des enquêtes montrent que le taux de participation du groupe des 18 à 30 ans aux élections et votations est très inférieur à la moyenne. Il n'est donc pas certain que l'intérêt politique des 16 à 18 ans soit plus marqué.
- *Augmentation de l'intérêt lié au renforcement de la participation politique* : la formation politique entre dans l'enseignement. Pendant la scolarité, les jeunes sont amenés à s'intéresser à des questions politiques. Reste à savoir s'il est judicieux que l'instruction civique à l'école obligatoire soit suivie d'une interruption de deux ans avant que les jeunes aient la possibilité d'exercer le droit de vote. Cette interruption entre l'école obligatoire et la majorité présente le risque que les jeunes perdent l'intérêt pour les institutions et la politique faute de pouvoir y prendre une part active.

Le Conseil-exécutif estime que l'introduction du droit de vote à 16 ans peut présenter un pas vers une meilleure intégration politique. Les jeunes qui s'intéressent aux processus politiques peuvent ainsi y trouver leur place et contribuer activement au façonnement de leur avenir. Les conséquences pourraient être positives pour l'intérêt politique, et à long terme, également pour le taux de participation aux scrutins (notamment dans la catégorie des 18 à 30 ans).

4. Comparatif de droit

4.1 Niveau cantonal

Il a déjà été question dans le canton de Berne d'introduire le droit de vote à 16 ans. Le 10 juin 1998, Madame Ursula Wyss a déposé une motion dans laquelle elle demandait l'introduction du droit de vote à 16 ans en matière cantonale et communale (M 123/1998). Le 7 octobre 1998, le Conseil-exécutif a proposé le rejet de cette motion. Le 17 novembre 1998 le Grand Conseil a discuté l'intervention, qui avait été transformée en postulat, et les deux points ont été mis aux voix séparément. Les députées et députés ont rejeté par 91 voix contre 83 (et 6 abstentions) l'introduction du droit de vote à 16 ans en matière cantonale, mais l'ont acceptée en matière communale, par 104 voix contre 73 (et 3 abstentions). Le 15 novembre 2001, le Conseil-exécutif a présenté un rapport au Grand Conseil (Postulat Wyss 123/98 « Droit de vote à 16 ans au niveau communal »). Le gouvernement ne voyait aucune raison d'introduire le droit de vote à 16 ans dans les communes. Il considérait qu'il n'y avait pas lieu de s'écarter de la limite d'âge uniforme de 18 ans. Lors de sa séance du 16 janvier 2002, la commission consultative s'est rangée à l'avis du Conseil-exécutif. Le 19 mars 2002, le Grand Conseil a pris connaissance de ce rapport en exprimant son approbation par 99 voix contre 51 (et 4 abstentions), rejetant ainsi l'introduction du droit de vote à 16 ans.

Depuis, le débat se poursuit dans différents cantons. Actuellement aucun canton n'accorde le droit de vote à 16 ans. Ces dernières années, la question a cependant été débattue dans les cantons de Glaris, d'Argovie, de Zurich, de Lucerne, de Fribourg, de Bâle-Ville, de Schaffhouse et de Thurgovie. Hormis le canton de Glaris, où la Landsgemeinde aura à se prononcer le 6 mai 2007, le droit de vote à 16 ans a toujours été rejeté.

- *Canton de Glaris* : c'est dans le canton de Glaris que la discussion est la plus avancée. Le Conseil d'Etat propose d'introduire le droit de vote à 16 ans. Le Landrat s'est prononcé contre ce projet le 6 février 2007 par 40 voix contre 29. La décision sera prise définitivement en Landsgemeinde le 6 mai 2007.
- *Canton d'Argovie* : le 9 janvier 2007, le Grand Conseil du canton d'Argovie a rejeté par 80 voix contre 47 une motion demandant le droit de vote à 16 ans.
- *Canton de Lucerne* : le Conseil constitutionnel a proposé en 2004 l'introduction du droit de vote à 16 ans. Le parlement y a cependant opposé son refus. Le Conseil constitutionnel s'était laissé guider par deux éléments : à leur niveau de développement intellectuel et social, les jeunes de 16 ans sont capables de prendre une part active au processus politique. De plus, le droit de vote à 16 ans doit permettre de mieux assurer le passage entre l'enseignement à l'école sur l'Etat et les droits populaires et la mise en pratique de ce savoir. Les jeunes qui s'intéressent aux processus politiques peuvent y trouver leur place.

4.2 Niveau fédéral

Au niveau fédéral, Ursula Wyss a déposé le 7 décembre 1999 une initiative parlementaire dans laquelle elle demandait l'introduction du droit de vote à 16 ans (Initiative parlementaire. Droit de vote à 16 ans ; 99.457). La Commission des institutions politiques du Conseil national, qui a examiné l'initiative parlementaire, s'est déclarée favorable au principe de fixer à 16 ans l'âge du droit de vote. Elle a cependant considéré que cette démarche mérite d'être analysée de plus près, raison pour laquelle la commission a déposé le 30 mars 2000 une motion dont la teneur était simplement la suivante : L'âge du droit de vote des citoyens suisses est fixé à 16 ans (00.3180 - Motion Droit de vote à 16 ans ; Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national, du 26.05.2000). Le Conseil

fédéral a proposé le 24 mai 2000 la transformation de la motion en postulat. Le Conseil national a rejeté la motion le 5 juin 2000 par 89 voix contre 79.

4.3 Pays étrangers

Dans les Etats voisins de la Suisse, l'âge du droit de vote est encore 18 ans. La participation des jeunes citoyennes et citoyens aux décisions démocratiques, quand elle existe, se limite aux niveaux inférieurs. Ces dernières années, le débat s'est à nouveau animé dans les pays voisins. Le Conseil-exécutif se réfère en particulier à l'exemple de l'Autriche et de l'Allemagne :

- *Autriche* : premier des pays européens, l'Autriche entend introduire au niveau fédéral le droit de vote à 16 ans. L'abaissement de l'âge requis pour l'obtention du droit de vote figure dans l'accord de coalition du nouveau gouvernement et dans le programme gouvernemental 2007 – 2010. Le 14 mars 2007, le gouvernement a adopté les principes d'une réforme électorale dans ce sens. Au niveau communal, le droit de vote est accordé à 16 ans dans le Burgenland, en Carinthie, à Salzbourg, en Styrie et à Vienne. Les trois Länder du Burgenland, de Salzbourg et de Vienne ont également introduit le droit de vote à 16 ans au niveau du Land.
- *Allemagne* : Ces dernières années, différents Länder ont abaissé à 16 ans l'âge requis pour l'obtention du droit de vote au niveau communal. Au niveau du Land, les jeunes de 16 ans ont le droit de vote à Berlin, en Basse-Saxe, en Rhénanie du nord-Westphalie, en Schleswig-Holstein, en Mecklembourg-Poméranie occidentale et en Saxe.

5. Impact de l'évolution démographique sur les droits politiques

Lorsqu'il a traité le programme gouvernemental de législature 2007-2010 le 20 novembre 2006, le Grand Conseil a demandé dans une déclaration de planification notamment que le Conseil-exécutif attribue une plus grande importance à l'évolution démographique et à ses répercussions dans les différents domaines politiques.

Outre les répercussions dans les différents domaines politiques, l'évolution démographique aura des conséquences pour le domaine sociétal. En particulier, il en résultera une modification de la composition du corps électoral en termes de classes d'âge. L'impact de l'évolution démographique sur les droits politiques a déjà été analysé en détail. Le Conseil-exécutif souhaite mettre en évidence notamment les points suivants :

- *Vieillesse démographique* : la population ne cesse de vieillir. La pyramide des âges de la population suisse a considérablement changé: la base est mince, la strate de l'âge moyen est plus large et la pointe s'est nettement élevée. En 1900 les jeunes de moins de 15 ans représentaient 31 pour cent de la population totale, en 2001, 17 pour cent seulement. En même temps, la proportion de personnes retraitées est passée de 5,8 à 15,5 pour cent. Dans la catégorie des personnes âgées de 80 ans et plus, l'augmentation est particulièrement sensible. Cette évolution, qui résulte d'un recul des naissances en parallèle à l'augmentation de l'espérance de vie, est ce que l'on nomme le vieillissement démographique. La tendance aura pour effet d'accélérer le vieillissement général et de faire reculer notablement le nombre de personnes actives. Cette évolution s'explique par le fait que les années à forte natalité se déplacent vers le haut de la pyramide. L'augmentation prévisible de la population ces 30 prochaines années concerne exclusivement les plus de 45 ans. La croissance est d'autant plus forte que l'âge est élevé. Le nombre des plus de 80 augmente de deux fois et demie par rapport à aujourd'hui, alors que le nombre de personnes âgées de 0 à 44 ans diminue. Le nombre des enfants et des jeunes de moins de 20 ans diminue de 15 pour cent par rapport à aujourd'hui.
- *Confirmation de cette évolution par les scénarios les plus récents* : Selon les prévisions les plus récentes sur l'évolution de la population des cantons, la proportion des plus de 65 ans passe en Suisse de 16 pour cent en 2005 à plus de 24 pour cent en 2030 (cf. Office fédéral de la statistique, Scénarios de l'évolution de la population des cantons de 2005 à 2030, du 26.04.2007). Selon ces scénarios, le canton de Berne présentera en

2030 une proportion supérieure à la moyenne des cantons, 27 pour cent, de personnes ayant l'âge de la retraite.

- *Contrat des générations et solidarité en péril* : on désigne par contrat des générations le consensus social instauré pour le financement des prestations sociales liées aux générations, à savoir principalement la formation, la prévoyance vieillesse et l'assurance-maladie. Les assurances sociales reposent ainsi quasi exclusivement sur le principe de la solidarité. Selon l'évolution et la conception de ces dispositifs, le poids croissant qui pèsera sur la population active ces prochaines années risque de mettre en péril le contrat des générations et la solidarité entre elles. A l'avenir, l'attitude des générations les unes à l'égard des autres dans la discussion sur les questions importantes sera déterminante.
- *Influence de l'âge sur le comportement électoral* : la majorité du corps électoral se déplace progressivement vers les électrices et électeurs âgés. Après 2010, plus de la moitié des électrices et électeurs auront plus de 50 ans. Cette évolution se répercutera sur le comportement électoral. Bien que des analyses détaillées montrent que les facteurs non démographiques tels que la formation ou le revenu, les différences régionales et culturelles ou la conjoncture ont un impact plus déterminant que l'âge sur la manière de penser, les attitudes et les comportements lors des votations, on aurait tort de sous-estimer le facteur de l'âge. Dans certains domaines, l'impact du vieillissement démographique est particulièrement sensible, et il en restera ainsi à l'avenir. Quand le vote concerne une question touchant aux générations, la tendance est clairement à la défense des acquis.
- *L'enjeu de l'évolution démographique* : l'évolution démographique place la Suisse et le canton de Berne devant de grands défis. Pour y faire face, il faut prendre des mesures dans différents domaines politiques.

La pérennité du contrat des générations est l'un des grands enjeux de ces prochaines années. Pour le Conseil-exécutif, le droit de vote à 16 ans est une mesure qui peut permettre de développer la solidarité entre les générations.

6. Droit de vote à 16 ans, une mesure adéquate

L'abaissement de l'âge requis pour l'obtention du droit de vote est une question importante. La discussion demandera du temps, et il faudra peut-être plusieurs années pour que se forme l'opinion à ce sujet. Le fait que cette discussion soit régulièrement relancée et la justesse des résultats des votes soulignent clairement l'importance de la thématique. Les temps sont mûrs pour l'introduction du droit de vote à 16 ans dans un canton.

A noter d'ailleurs que les cantons ont déjà fait œuvre de précurseurs lorsque l'âge d'obtention du droit de vote a été établi à 18 ans. Au niveau fédéral, le droit de vote à 18 ans a été adopté en votation populaire le 3 mars 1991, alors que le canton de Schwyz le pratiquait déjà depuis 1848. Dans le canton de Glaris, la Landsgemeinde l'a voté en 1980, tandis que le canton de Berne a franchi le pas en 1989. Il est donc parfaitement plausible que le droit de vote à 16 ans soit introduit d'abord au niveau cantonal.

Le canton de Berne a fait œuvre de pionnier dans différentes questions constitutionnelles par le passé (p. ex. inscription des buts sociaux dans la Constitution, introduction du principe de publicité et du référendum constructif). Il a l'occasion de confirmer aujourd'hui son ouverture face au changement.

L'introduction du droit de vote à 16 ans n'entraîne pas de changements majeurs dans la composition du corps électoral. Il en résulte une augmentation de quelque 15 000 personnes du nombre d'électrices et électeurs que compte actuellement le canton de Berne, soit quelque 700 000. C'est une augmentation de deux à trois pour cent, ce qui doit être qualifié de mesuré. Les coûts supplémentaires se chiffrent à quelque 1 000 francs par scrutin.

7. Avis favorable de la Commission cantonale de la jeunesse

La Commission cantonale de la jeunesse (CCJ) est un organe consultatif qui assiste le Conseil-exécutif dans les questions touchant à la politique et à l'aide en faveur de la jeu-

nesse. Elle travaille en étroite collaboration avec les organisations de jeunes et les institutions de l'aide à la jeunesse. Elle a la possibilité d'adresser au Conseil-exécutif des propositions concernant toutes les questions déterminantes dans ce domaine. Le 25 avril 2007, la CCJ a examiné les demandes formulées dans la présente motion, ce qui l'a amenée à se prononcer à la nette majorité de ses voix *pour* l'introduction du droit de vote à 16 ans. Par lettre du 27 avril 2007 elle a motivé cette proposition en faisant valoir qu'il est important que les jeunes générations soient impliquées déjà très tôt dans tous les domaines de la vie de la collectivité. C'est pourquoi la CCJ a développé conjointement avec des communes et des services de protection des enfants et des jeunes différentes formes de participation et un certain nombre de projets dans ce domaine. La démarche multiple entreprise autour de la participation en tant que technique culturelle retient une attention croissante. Les parents, les écoles, l'animation des groupes de jeunes, les communes et le canton sont dans ce contexte tenus par la même obligation. Il s'agit de traduire en faits le but social inscrit dans la Constitution cantonale selon lequel les désirs et les besoins des jeunes doivent être pris en considération (art. 30, al. 1, lit e ConstC). La possibilité d'exercer le droit de vote à 16 ans est un moyen permettant de réaliser ce but. La participation aussi précoce que possible de la jeunesse se traduira par un certain nombre d'effets positifs pour leur intégration dans la société et pour la formation politique des jeunes générations. A la Journée parlementaire des jeunes le 24 janvier 2007, on a pu constater une fois encore que bon nombre de jeunes s'intéressent aux questions qui se posent à la société et souhaitent s'engager de manière active. L'introduction du droit de vote à 16 ans est un moyen efficace, avec d'autres, permettant de favoriser la participation active des jeunes à l'évolution de la société et de les motiver à se charger en temps voulu de responsabilités politiques. Enfin, ce lien avec la pratique peut offrir un moyen important de donner une forme intéressante à l'instruction civique.

8. Appréciation

Le Conseil-exécutif parvient à la conclusion que l'abaissement de l'âge requis pour l'obtention du droit de vote est une mesure judicieuse et utile. Il est temps de faire avancer cette question, qui finira par s'imposer. Dans les pays voisins de la Suisse, on constate une tendance dans ce sens. Le canton de Berne a l'occasion d'émettre un signe positif à l'intention de la jeunesse.

Proposition : adoption.

Au Grand Conseil