



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Simon Bischof

2016-GC-81

Pour le droit de vote et d'éligibilité communal à 16 ans

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 20 juin 2016 et transmise le 24 juin 2016, l'auteur de la motion demande une modification de la Constitution cantonale afin d'introduire le droit de vote et d'éligibilité au niveau communal dès l'âge de 16 ans. A l'appui de sa motion, son auteur estime que l'abaissement de l'âge du droit de vote et d'éligibilité susciterait plus d'intérêt pour la politique chez les adolescent-e-s et leur donnerait l'opportunité de s'exprimer et de participer politiquement, notamment sur des sujets qui les concernent, particulièrement au niveau local.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage les appréciations du motionnaire sur la légitimité des jeunes à s'intéresser à la chose publique et, plus particulièrement, aux sujets qui les concernent. Le Gouvernement fribourgeois s'est engagé avec la nouvelle loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ ; RSF 835.5), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, à favoriser l'intégration sociale et politique de jeunes (art. 2 LEJ), à se conformer aux dispositions des articles 12 à 17 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant stipulant le droit à la participation des enfants et des jeunes (art. 4 LEJ) et à mettre en œuvre une politique globale en faveur des enfants et des jeunes (chapitre 3 LEJ).

Dans le canton de Fribourg, le droit de vote au niveau cantonal est réglé par l'article 39 de la Constitution cantonale (Cst. ; RSF 10.1) et au niveau communal à l'article 48 Cst. Ainsi, tous les Suisses et toutes les Suissesses qui résident dans le canton et qui sont majeurs ont le droit de vote et d'éligibilité en matière cantonale. Ces mêmes personnes, avec les personnes étrangères domiciliées dans le canton depuis au moins cinq ans et au bénéfice d'une autorisation d'établissement, ont le droit de voter, d'être élues et d'élire en matière communale si elles sont majeures.

Le droit de vote inclut le droit :

- > de prendre part aux votations et élections cantonales et communales ainsi qu'aux assemblées communales ;
- > de signer des propositions populaires (initiative, referendum et motion populaire) ;
- > d'élire les membres du Grand Conseil, ceux du Conseil d'Etat, les préfets et les membres fribourgeois du Conseil des Etats ainsi que les membres du conseil communal et, le cas échéant, ceux du conseil général.

L'abaissement de l'âge du droit de vote et d'éligibilité a été abordé lors des travaux de la Constituante. L'option d'un abaissement à 16 ans ou 17 ans a été rejetée largement par les constituant-e-s d'alors. Depuis, plusieurs cantons suisses ont envisagé un abaissement de cet âge.

Le canton de Glaris est le seul à l'avoir introduit. D'un point de vue plus général, le peuple du canton de Berne a récemment (2014) rejeté largement un tel abaissement, contre l'avis du Conseil d'Etat qui y était favorable. Au niveau national, le Conseil fédéral avait accepté un postulat allant dans ce sens en 2014. Ce dossier a depuis été classé sans suite.

Le Conseil d'Etat rappelle également qu'en février 2008, la Jeunesse socialiste fribourgeoise avait déposé une motion populaire intitulée « Pour le droit de vote à 16 ans ». Par cette motion populaire, la Jeunesse socialiste fribourgeoise demandait au Conseil d'Etat de présenter au Grand Conseil un projet de modification de la Constitution cantonale pour l'introduction du droit de vote à 16 ans aux niveaux communal et cantonal, l'âge d'éligibilité devant toutefois demeurer à 18 ans. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat avait relevé : « L'abaissement de l'âge requis pour l'obtention du droit de vote est une mesure intéressante et utile. Dans les pays voisins de la Suisse, on constate une tendance dans ce sens. Le canton de Fribourg a l'occasion d'émettre un signe positif à l'intention de la jeunesse. Le Conseil d'Etat propose dès lors au Grand Conseil d'accepter cette motion populaire ». Le Grand Conseil avait finalement refusé cette motion populaire par 63 voix contre 30.

1.1. Au niveau fédéral

Au niveau fédéral, plusieurs initiatives parlementaires ont été déposées afin d'abaisser l'âge du droit de vote, notamment en 1999 par la conseillère nationale bernoise Ursula Wyss et en 2007 par la conseillère nationale Evi Allemann. Ces initiatives ont soit été rejetées, soient classées sans suite.

Le 16 juin 2014, le Conseiller national Mathias Reynard a déposé un postulat (14.3470) afin d'examiner la possibilité d'une introduction d'un droit de vote à 16 ans au niveau fédéral. Le Conseil Fédéral a répondu positivement le 27 août 2014 et a proposé d'accepter le postulat. L'objet a finalement été classé après être resté en suspens plus de deux ans.

1.2. Au niveau cantonal

A ce jour, seul le canton de Glaris a abaissé le droit de vote à 16 ans. La Landsgemeinde s'est exprimée en faveur de cette mesure le 6 mai 2007, le Conseil d'Etat y étant aussi favorable. L'assemblée des citoyens de Glaris a ainsi élargi son corps électoral de 800 nouveaux membres.

D'autres cantons ont examiné la possibilité d'abaisser l'âge du droit de vote. Plusieurs législatifs cantonaux ont refusé des projets accordant la capacité civique active, le plus souvent, de fait et, quelques fois, sur demande : Argovie par deux fois (2014 de fait, 2016 sur demande), Grisons (2007), Lucerne (2014), St-Gall (2007), Thurgovie (2008), Zoug (2007), Genève (2014), Neuchâtel (2013 de fait, 2014 sur demande), Vaud (2009), Tessin (2007).

Certains cantons ont soumis la question au corps électoral. Les refus ont été très marqués dans l'ensemble des cas. Dans le canton de Berne, le 5 juin 2007, le Grand Conseil a accepté une motion cherchant à introduire le droit de vote au niveau communal et cantonal à 16 ans. Elle a été acceptée par 79 contre 74 voix. Un projet de loi a été soumis à votation en 2009 et a été rejeté par une large majorité du corps électoral. En 2008, le Grand Conseil de Bâle-Ville a accepté par 62 voix contre 39 une motion qui chargeait le Conseil d'Etat de présenter un projet qui prévoyait le droit de vote à 16 ans, tout en maintenant le droit d'éligibilité à 18 ans. Le projet a été rejeté par le peuple en 2009 par 72 % des votants.

Dans plusieurs cantons, des processus politiques cherchant à accorder le droit de vote à 16 ans sont en cours ou en traitement. Dans le canton d'Argovie, la Jeunesse socialiste récolte actuellement des

signatures pour une initiative cantonale nommée « Stimmrechtsalter 16 » –, et ce depuis le 15 janvier 2016. La récolte de signature se termine le 15 janvier 2017. Dans le canton de Bâle-Campagne, une initiative cantonale a été lancée par les jeunes socialistes et les jeunes verts en 2015 et a abouti en mars 2016. Les citoyens de Bâle-Campagne seront donc appelés à se prononcer sur cette question. Dans le canton de Zoug, le 23 février 2016, une motion parlementaire demandant le droit de vote à 16 ans a été transmise au gouvernement par 43 voix contre 25. La motion est actuellement en traitement. Les jeunes socialistes des Grisons ont lancé un projet d'initiative cantonale du même ordre qu'en 2008 pour l'année 2016. La récolte de signatures n'a pas encore commencé. Dans le canton de Neuchâtel, un comité interparti a lancé une initiative populaire cantonale – ayant abouti en novembre 2016 – afin d'accorder un droit de vote à 16 ans sur demande. Le corps électoral devra donc se prononcer sur cette question.

1.3. Au niveau international

1.3.1. Autriche

L'Autriche est le premier pays européen à avoir introduit à l'échelon fédéral le droit de vote à 16 ans. L'abaissement de l'âge requis pour l'obtention du droit de vote figurait 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. Le Parlement a voté la réforme le 5 juin 2007. 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.

1.3.2. Allemagne

Ces dernières années, les Länder de Brandenburg, Bremen, Hamburg et Schleswig-Holstein accordent un droit de vote à 16 ans au niveau provincial et municipal. Les Länder de Baden-Württemberg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen et Sachsen-Anhalt offrent la possibilité aux jeunes âgés de 16 ans de voter au niveau municipal.

1.3.3. Ecosse

Lors du referendum sur la sortie de l'Ecosse du Royaume-Uni le droit de vote a été accordé aux citoyens de 16 ans et plus. Au vu du succès de cette opération, ce droit a été étendu aux élections parlementaires de mai 2016.

1.3.4. Argentine

En 2012, le parlement argentin a élargi le droit de vote sur demande aux citoyens du pays entre 16 et 18 ans.

1.3.5. Brésil

Les Brésiliens de plus de 16 ans peuvent se faire inscrire sur demande, pour les élections, sur les registres électoraux de manière précoce depuis 1988.

1.3.6. Cuba

Cuba accorde la citoyenneté active et passive à l'ensemble de ces citoyens âgés de 16 ans et plus.

1.3.7. Equateur

L'Equateur autorise le vote dès 16 ans pour les élections nationales depuis 2009.

1.3.8. Nicaragua

Depuis 1984, le Nicaragua offre à l'ensemble de ces citoyens le droit de vote dès l'âge de 16 ans.

2. Responsabilité des jeunes de 16 ans

La période de transition entre l'enfance et l'âge adulte est marquée par plusieurs changements de statuts dans différents domaines, dont le droit de vote n'est qu'un élément. Le Conseil d'Etat rappelle ainsi que si la majorité pénale est fixée à 18 ans, la responsabilité pénale débute quant à elle à 10 ans. La majorité sexuelle est fixée quant à elle à l'âge de 16 ans révolus (art. 187 du Code pénal suisse) dans un but de protection du développement sexuel harmonieux des enfants et des adolescents, de même que la majorité religieuse, l'enfant âgé de 16 ans révolus étant en droit de choisir lui-même sa confession (art. 303 al. 3 CCS).

Sur le plan paroissial, le droit de vote est accordé aux personnes dès 16 ans dans l'Eglise catholique et l'Eglise évangélique réformée, alors que le droit d'éligibilité est accordé dès 18 ans (respectivement Statut du 14 décembre 1996 des Corporations ecclésiastiques catholiques du canton de Fribourg et article 11 de la Constitution ecclésiastique).

Le Conseil d'Etat remarque en outre que 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 revenus et ont ainsi 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 d'Etat est d'avis qu'il serait tout aussi faux d'affirmer que de nier généralement la maturité politique des jeunes de 16 ans. La limite d'âge doit être définie de telle manière que, dans le groupe d'âge concerné, la majorité puisse se prévaloir d'une 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. Maturité et intérêt des jeunes de 16 ans pour la politique

Un autre aspect important est la question de l'intérêt des jeunes de 16 ans pour la politique. Aux yeux du Conseil d'Etat, les éléments suivants doivent être considérés dans ce contexte :

> Amélioration de l'éducation à la citoyenneté

La Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ), dans son rapport

« Assumer des responsabilités – les partager : comment promouvoir la participation des enfants et des jeunes », février 2001, indique des pistes importantes pour promouvoir la participation des jeunes, dont l'abaissement du droit de vote fait partie d'un paquet de mesures et recommandations.

Le rapport de 2015 « *Ich und meine Schweiz* »¹ commandé par la CFEJ montre que respectivement 7 % et 43 % des jeunes de 17 ans sont très intéressés par le politique et 83 % pense que c'est un devoir² civique de voter.

D'un autre côté, la partie romande du canton de Fribourg a adopté le PER (plan d'étude romand) qu'elle a appliqué dès 2011. Dans ce nouveau plan d'étude, quatre modules de sciences humaines et sociales « citoyenneté » sont enseignés. Ces modules permettent à l'élève une compréhension du système politique, juridique et économique suisse.

Le plan d'études pour les cycles d'orientation de la partie alémanique du canton prévoit une instruction civique pour les trois ans du cycle. L'enseignement de cette matière fait partie intégrante du cours d'histoire. Depuis la rentrée scolaire 2008/09, le plan d'études prévoit des cours d'histoire, avec l'introduction des thèmes politiques pour les élèves. Les élèves sont confrontés à ces thèmes grâce à divers manuels ou diverses branches. Le nouveau plan d'étude (*Lehrplan 21*) sera mis en œuvre à la rentrée 2019/20. Il aborde les thématiques de la politique, de la démocratie et des droits humains par le domaine « *Räume, Zeiten und Gesellschaften (RZG.8) – Demokratie und Menschenrechte verstehen und sich dafür engagieren* » ainsi que par le domaine transversal « *Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE)* ».

L'éducation à la citoyenneté continue ensuite au degré secondaire II. Le Conseil d'Etat avait présenté l'ensemble de ce dispositif dans toute la scolarité dans son rapport no 21 du 26 juin 2012 relatif au postulat 2085.11 Parisima Vez « Education civique à l'école ».

En 2006, le Grand Conseil a adopté la loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ) donnant lieu à plusieurs mesures permettant de favoriser l'intégration des jeunes à l'espace publique. La stratégie cantonale « je participe ! » 2015-2017 pourrait permettre de produire, avec l'adjonction d'un droit de vote dès 16 ans, des stratégies afin de favoriser l'intégration politique par le vote.

Au niveau national, le Rapport du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) produit par l'Université de Berne en 2015³ sur l'éducation citoyenne au secondaire II ouvre aussi des perspectives intéressantes. En effet, l'enseignement citoyen s'est fortement développé dans l'ensemble des cantons améliorant l'engagement postérieur des jeunes citoyens. Cette formation aux institutions politiques permet de préparer les jeunes à faire leurs devoirs civique, et ce, même avant l'âge de 16 ans. L'adjonction d'un droit de vote à 16 ans pourrait permettre de valider les formes de connaissances acquises durant la scolarité.

> Augmentation de l'intérêt lié au renforcement de la participation politique

Comme expliqué précédemment, la formation politique entre pleinement dans l'enseignement. Pendant la scolarité et de par leurs contacts avec la société, les jeunes sont amenés à s'intéresser à des questions politiques. Une étude allemande de 2015 montre qu'après leurs avoir accordé le droit

¹ Michelle Beyeler, Sarah Bütikofer, Isabelle Stadelmann-Steffen, *Ich und meine Schweiz*, Universität Bern : Berne, 2015.

² *Ibid.*, p.56.

³ Isabelle Stadelmann-Steffen, Daniela Koller, Linda Sulzer, *L'éducation à la citoyenneté au secondaire II : bilan*, Université de Berne : Berne, 2015.

de vote, les 16-17 ans ont fortement augmenté leur intérêt pour la politique⁴. Toujours d'après cette étude, la création d'une habitude de vote liée à une formation civique adéquate pourrait permettre d'augmenter la participation sur le long terme. De plus, les statistiques montrent que l'intérêt aux questions politiques a fortement augmenté en Autriche entre 2004 et 2008 suite à l'introduction du droit de vote fédérale dès 16 ans. Le taux des 16-17 ans intéressés et très intéressés par la politique a augmenté respectivement de 23 % à 39.9 % et de 8.1 % à 21.8 %⁵.

Le Conseil d'Etat estime que l'introduction du droit de vote à 16 ans peut présenter un pas vers une meilleure intégration politique des jeunes. Les jeunes qui s'intéressent aux processus politiques peuvent ainsi y trouver leur place et contribuer activement au façonnement de leur avenir, comme dans le cas autrichien. 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 25 ans, où la participation des citoyens n'est pas toujours importante.

Une étude faite par le projet Selects, rattaché à la Fondation suisse pour la recherche en sciences sociales (FORS) de Lausanne, montre que la participation lors des dernières élections au Conseil national (1995, 1999, 2003, 2007, 2011 et 2015) varie avec l'âge. Le politologue Georg Lutz relève que « la plupart des études sur la participation ont montré que plus l'âge augmente, plus la participation est élevée, ce qu'attestent nos données. On observe toutefois chez les 18–24 ans un fort accroissement de la participation au cours des douze dernières années. En 1995, 21 % de cette catégorie d'âge participaient aux élections ; en 2007, ils étaient 35 %. »⁶ Une telle augmentation avait déjà été observée en 1999 et 2003. Lors des élections fédérales de 2011, les 18–24 ans ont atteint le même niveau de participation que les 25–34 ans. Chez ces derniers et chez les 35–44 ans, le niveau de participation est, à quelques fluctuations près, resté relativement stable, soit environ 34 %. Cependant, lors des élections fédérales de 2015, nous avons observé une inflexion du taux de participation des 18–24 ans (de 33 % à 30 %) et une augmentation des 25–34 (de 34 % à 39 %)⁷. On peut postuler que l'amélioration de la formation civique et de l'information sur les votations est un des facteurs de l'augmentation relative du vote des 18–24 ans même si peu d'études scientifiques le montrent.

4. Impact de l'évolution démographique

Outre les répercussions dans les divers 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 doit être pris en considération.

En 2015, le canton de Fribourg a la plus jeune population de Suisse. Sur 307 461 habitants, 90 723 personnes ont moins de 25 ans, soit 30 % de la population du canton. Le Conseil d'Etat estime qu'il est important de développer une politique participative qui donne la parole à cette frange de la population équivalant au nombre d'habitants que compte par exemple l'agglomération de Fribourg.

⁴ Robert Vehrkamp, Niklas Im Winkel und Laura Konzelmann. Wählen ab 16 Ein Beitrag zur nachhaltigen Steigerung der Wahlbeteiligung. Bertelsmann Stiftung : 2015.

⁵ *Ibid.*, p.23

⁶ Lutz Georg, Elections fédérales 2007. Participation et choix électoral. Lausanne, Selects – FORS, 2008.

⁷ Lutz Georg, Elections fédérales 2015. Participation et choix électoral. Lausanne: Selects – FORS, 2016, p. 5.

Selon les projections (scénario AR-00-2015) de l'Office fédéral de la statistique (OFS), cette tendance va se confirmer. Ainsi, en 2040, le canton de Fribourg sera celui qui aura le plus haut pourcentage de personnes de 0 à 19 ans. L'OFS estime que leur part sera de 22,2 %, alors que la moyenne suisse sera de 19 %. Ces chiffres ne doivent toutefois pas cacher la réalité du vieillissement de la population : le nombre des 65 ans et plus dans le canton de Fribourg va plus que doubler, passant de 46 000, en 2015, à 93 000, en 2040. Par ailleurs, en 2040, il y aura près de 7000 personnes âgées de 90 ans et plus, alors que le canton en compte à peine 2000 aujourd'hui.

Donner le droit de vote aux jeunes de 16 ans permettrait ainsi de rétablir un certain équilibre des forces politiques en présence. Les personnes âgées – qui seront beaucoup plus nombreuses et proportionnellement plus enclines à aller voter – voteront tendanciellement en faveur de mesures sociales et sanitaires favorables au besoin d'une population vieillissante. Cette mesure paraît donc appropriée pour assurer le contrat de solidarité⁸ intergénérationnel et pour garantir que les jeunes puissent continuer à bénéficier des prestations sociales et de formation de la part de l'Etat.

5. Conséquences financières

L'introduction du droit de vote à 16 ans n'entraîne pas de changements majeurs dans la composition du corps électoral. Selon le Service de la statistique du canton de Fribourg, il en résulterait une augmentation du nombre d'électeurs et électrices de quelque 5900 personnes de plus que compte actuellement le canton de Fribourg, soit environ 3 %. Les coûts consécutifs à cette augmentation peuvent être estimés à quelques milliers de francs par scrutin (frais d'envoi, frais d'impression...).

6. Conclusion

Le Conseil d'Etat constate pour finir que la présente motion ne porte que sur le droit de vote et d'éligibilité au niveau communal. La portée des arguments susmentionnés s'en trouve renforcée, l'échelon local étant, par essence, plus proche et plus accessible aux jeunes citoyens et citoyennes que l'échelon cantonal ou fédéral. Une introduction du droit de vote au niveau local dès 16 ans pourrait constituer ainsi une intégration à la citoyenneté active par étape.

Compte tenu de ces considérations, le Conseil d'Etat parvient à la conclusion que l'abaissement de l'âge requis pour l'obtention du droit de vote est une mesure intéressante et utile, de nature à renforcer la participation globale des citoyennes et citoyens aux scrutins tout renforçant le contrat de solidarité entre les générations.

Le Conseil d'Etat propose dès lors au Grand Conseil d'accepter la présente motion.

10 janvier 2017

⁸ On désigne par contrat intergénérationnel 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. À l'avenir, l'attitude des générations les unes à l'égard des autres dans la discussion sur les questions importantes sera déterminante.