

Élections démocratiques

Le vote à 16 ans

Conséquences sur la participation
des jeunes aux niveaux local et régional

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
du Conseil de l'Europe

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Élections démocratiques

Le vote à 16 ans

Conséquences sur la participation
des jeunes aux niveaux local et régional

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
du Conseil de l'Europe

Édition anglaise :

*Voting at 16 – Consequences on youth
participation at local and regional level*

La reproduction des textes est autorisée à condition d'en citer le titre complet ainsi que la source : Conseil de l'Europe. Pour toute utilisation à des fins commerciales ou dans le cas d'une traduction vers une langue non officielle du Conseil de l'Europe, merci de vous adresser à publishing@coe.int.

Couverture et mise en page : Service de la production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe

Conseil de l'Europe, juillet 2022

Imprimé en France

Table des matières

AVANT-PROPOS	5
LE VOTE À 16 ANS – CONSÉQUENCES SUR LA PARTICIPATION DES JEUNES AUX NIVEAUX LOCAL ET RÉGIONAL	
EXPOSÉ DES MOTIFS	9
Contexte	13
Argument pro et contre l'abaissement de la majorité électorale à seize ans	19
Normes et bonnes pratiques internationales	33
Exemples nationaux d'abaissement de l'âge du vote	44
Questions connexes à l'abaissement du droit de vote	59
Conclusions	69
Bibliographie	71
RÉSOLUTION 387 (2015)	77

Avant-propos

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux travaille depuis de nombreuses années sur la question de l'inclusion des jeunes dans les processus de décision politique aux niveaux local et régional. Les élections constituent un élément clé de la participation politique active des citoyens, et en particulier des jeunes.

Par ailleurs, depuis 2014, le Congrès invite les jeunes délégués de différents horizons à participer à ses sessions, à s'exprimer dans les débats et à échanger avec les membres du Congrès sur les questions à l'ordre du jour.

Compte tenu des mutations socio-politiques de ces dernières décennies et de la désillusion croissante à l'égard de la politique, l'abaissement de l'âge du droit de vote est devenu une question d'intérêt public. Cette mesure contribue à renforcer l'engagement civique, social et politique au sens large, et peut avoir un effet positif sur la participation aux élections à long terme. Elle traduit une volonté d'étendre la reconnaissance du statut de citoyen et de renforcer l'inclusion et la participation politiques en tant que principes fondamentaux de la démocratie représentative.

Ainsi, ces dernières années, la question de l'abaissement de l'âge du droit de vote à 16 ans a été de plus en plus discutée dans les parlements de toute l'Europe. Aujourd'hui, si, dans la plupart des pays membres du Conseil de l'Europe, l'âge minimum du droit de vote a été fixé à 18 ans, plusieurs pays

ont décidé d'abaisser l'âge du droit de vote à 16 ans pour les élections locales et régionales.

En effet, les évolutions démographiques, l'éducation, un meilleur accès à l'information – grâce notamment aux nouvelles technologies – et une conscience politique accrue ont considérablement amélioré la prise de décision des jeunes et leur capacité à faire des choix éclairés.

Convaincu que les élections sont la principale « courroie de transmission » de la participation politique des citoyens et que le niveau territorial est le terrain idéal pour expérimenter la réduction de l'âge de vote à 16 ans, le Congrès a adopté un rapport appelant à promouvoir la question de l'abaissement de la majorité électorale à seize ans lors des élections locales et régionales. Le rapport du Congrès présente les enjeux du débat en s'appuyant sur une analyse comparative des pratiques actuelles concernant les conditions de vote au niveau territorial dans les différents États membres du Conseil de l'Europe.

Le rapport souligne aussi plusieurs questions connexes. Il s'agit notamment de l'abaissement progressif de l'âge requis pour se présenter aux élections ainsi que de l'éducation civile et politique systématique à l'école. En effet, la manière la plus efficace d'éduquer les jeunes à la démocratie est de rendre l'éducation politique obligatoire à un jeune âge, notamment entre 12 et 16 ans. C'est le seul moment où tous les jeunes - même ceux issus des milieux les plus exclus - sont encore dans le système scolaire.

Depuis 2001, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux mène des activités régulières d'observation des élections locales et régionales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, et parfois au-delà. Cette activité est complémentaire du processus de suivi politique de la Charte européenne de l'autonomie locale, un traité international unique qui constitue la pierre angulaire de la démocratie locale en Europe.

La collection « Elections démocratiques » présente les rapports adoptés par le Congrès concernant des questions récurrentes et transversales relatives aux élections locales et régionales.

- ▶ La situation des candidats indépendants et de l'opposition lors des élections locales et régionales (2022).
- ▶ Au-delà des élections : l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes (2022).
- ▶ La tenue de référendums au niveau local (2021).
- ▶ Les élections locales et régionales dans les situations de crise majeure (2020).
- ▶ Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe) (2018).
- ▶ La liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional (2017).
- ▶ Critères pour se présenter aux élections locales et régionales (2015).
- ▶ Les listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger (2015).
- ▶ Le vote à 16 ans – Conséquences sur la participation des jeunes au niveau local et régional (2015).

Le vote à 16 ans

Conséquences sur la participation
des jeunes aux niveaux local et régional

Exposé des motifs

CG/2015(29)8Final

20 octobre 2015

Commission de suivi

Rapporteure: Liisa ANSALA, Finlande (L, GILD)

Résumé

Compte tenu des mutations socio-politiques de ces dernières décennies et de la désillusion croissante à l'égard de la politique, l'abaissement de l'âge du droit de vote est devenu une question d'intérêt public. Cette mesure, dans son principe, traduit une volonté d'étendre la reconnaissance du statut de citoyen et de renforcer l'inclusion et la participation politiques en tant que principes fondamentaux de la démocratie représentative.

Alors que la plupart des pays ont fixé la majorité électorale à dix-huit ans, les évolutions démographiques, l'éducation, un meilleur accès à l'information – grâce notamment aux nouvelles technologies – et une conscience politique accrue ont considérablement amélioré la prise de décision des jeunes et leur capacité à faire des choix éclairés. En outre, dans de nombreux domaines les jeunes sont considérés comme des adultes : ils sont imposables, peuvent exercer un emploi ainsi que des responsabilités légales et peuvent par exemple être poursuivis en justice. Ils devraient donc jouir aussi des mêmes droits démocratiques que les adultes. Dans l'ensemble, on observe une tendance générale – y compris d'un point de vue historique – à l'abaissement du droit de vote, lequel compte encore cependant des adversaires.

Le présent rapport présente divers aspects du débat actuel sur l'abaissement de la majorité électorale à seize ans, et propose une discussion sur les principaux arguments pour et contre l'abaissement de la majorité

électorale à seize ans, avec une attention particulière sur les spécificités des élections locales et régionales, les normes internationales concernant le suffrage universel et ses restrictions admissibles, telles que l'âge du droit de vote, des exemples nationaux d'abaissement de la majorité électorale, ainsi qu'un certain nombre d'enjeux connexes (notamment la tendance parallèle à l'abaissement de l'âge requis pour se présenter à une élection (droits de candidature) et les moyens secondaires requis pour une bonne mise en œuvre de l'abaissement de la majorité électorale, tels qu'une réforme de l'enseignement incluant des cours obligatoires d'éducation civique dans les écoles).

Sur cette base, le Congrès appelle ses commissions à promouvoir la question de l'abaissement de la majorité électorale à seize ans lors des élections locales et régionales, dans le cadre de son action prioritaire en faveur des jeunes et considérant les élections comme étant la principale « courroie de transmission » de la participation politique des citoyens. De plus, le Congrès recommande aux Etats membres de rendre obligatoire l'éducation politique dès le jeune âge (12-16 ans), en tant qu'outils connexes à l'introduction du droit de vote à seize ans, pour permettre aux jeunes de participer de manière effective et de faire des choix éclairés lors des élections aux niveaux local et régional.

CONTEXTE¹

Dans le contexte de l'intérêt public grandissant pour l'abaissement de l'âge du droit de vote, plusieurs pays ont opté pour une « approche graduelle » et commencent par abaisser l'âge du droit de vote pour certaines élections, souvent locales et régionales. De fait, les élections locales et régionales semblent être un « banc d'essai » et un point de départ particulièrement judicieux, car les électeurs peuvent plus aisément suivre la réalisation des programmes locaux et nouer des contacts directs avec les responsables politiques locaux². Ce choix a aussi été fait par plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe (CdE), qui ont abaissé l'âge du droit de vote uniquement pour les élections locales et régionales.

De plus, renforcer la participation politique active de notre jeunesse est aujourd'hui une question d'actualité³. Les arguments le plus souvent invoqués en faveur de l'abaissement de la majorité électorale sont notamment l'augmentation de

1. Le rapport a été établi avec la contribution de Prof. Christina Binder de l'Université de Vienne.
2. Pour plus de détails, voir page 20.
3. La Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale énonce que « Participer et être un citoyen actif, c'est avoir le droit, les moyens, la place, la possibilité et, si nécessaire, le soutien voulu pour participer aux décisions, influencer sur elles et s'engager dans des actions et activités de manière à contribuer à la construction d'une société meilleure. » La Charte est disponible à l'adresse [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC\(2003\)128&Language=lanFrench&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC(2003)128&Language=lanFrench&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

la participation électorale à long terme, une conscience et un engagement politique accrus parmi les adolescents, un plus grand pouvoir de décision politique pour les jeunes – ce qui répond aux critères de la démocratie représentative – et l'accès des jeunes à des responsabilités⁴. De plus, les jeunes d'aujourd'hui ont, grâce aux nouvelles technologies, un accès sans précédent à l'information qui leur permet de se forger une opinion éclairée sur les questions d'intérêt public.

La majorité électorale est une question cruciale, puisque les élections sont la principale « courroie de transmission » de la participation politique des citoyens. Cet âge marque le point de départ de la participation à la prise de décision démocratique⁵. La participation aux élections est aussi reconnue comme un droit de l'homme fondamental⁶. Le débat sur le droit de vote à seize ans doit donc avoir pour toile de fond les

-
4. Pour plus de détails, voir page 20.
 5. La démocratie est inconcevable en l'absence d'élections organisées selon certains principes qui leur accordent leur statut démocratique, c'est-à-dire de mise en œuvre du pouvoir du peuple. Il est unanimement reconnu que les élections occupent une place centrale, en tant que moyen d'expression de la volonté du peuple, et par lequel il pose le fondement constitutionnel de l'autorité du gouvernement, mais les élections ne sont ni le début ni la fin de la démocratie. (Voir, par ex., la nouvelle approche pour des processus électoraux durables décrite dans le Guide méthodologique de la Commission européenne sur l'assistance électorale, 2006, http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/ec-methodological-guide-on-electoral-assistance_fr.pdf)
 6. Voir par exemple l'article 25 du PIDCP, l'article 21(3) de la DUDH, l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH.

normes sur la participation politique, et plus particulièrement le principe du suffrage universel.

Les normes internationales sur l'âge du droit de vote délimitent un large périmètre. D'un côté, le suffrage universel⁷ est considéré comme l'un des critères déterminants pour juger qu'une élection est démocratique; d'un autre côté, le suffrage n'inclut jamais la totalité des personnes gouvernées. Le droit de vote, considéré comme une prérogative individuelle, peut être soumis à des restrictions raisonnables telles qu'une condition d'âge minimum⁸.

On observe un consensus entre les pays démocratiques sur l'acceptabilité/légitimité des conditions d'âge en tant que restrictions du suffrage universel⁹: une écrasante majorité des démocraties, dans le monde, ont convenu que la norme en matière de majorité électorale devait être de dix-huit ans (voir par exemple la France, l'Italie, le Royaume-Uni ou la Finlande).

-
7. Le suffrage universel inclut à la fois les droits électoraux actifs (le droit de vote) et passifs (le droit de se présenter à une élection).
 8. D'autres restrictions raisonnables sont notamment la nationalité, la résidence ainsi que l'incapacité mentale ou une condamnation pénale pour un délit grave. (voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, I.1.1.).
 9. Voir à ce sujet l'étude de Blais et al. (2001). Ils affirment que seules deux restrictions raisonnables – à savoir l'âge minimum du droit de vote et la capacité mentale – bénéficient d'un soutien universel et sont jugées légitimes. On observe une tendance générale à la suppression de toutes les restrictions; toutefois, comme Katz (1997: 216) le rappelle, «aucun pays ne permet à tous les adultes de voter».

Toutefois, ce consensus est fragile. Et l'âge du droit de vote a aussi évolué au fil du temps.

D'un point de vue historique, l'évolution démocratique depuis 200 ans a consisté à supprimer l'une après l'autre les restrictions s'opposant à une pleine participation, y compris en abaissant la majorité électorale¹⁰.

De fait, la participation des jeunes suscite un vif intérêt au sein de la sphère politique européenne, en particulier parmi

10. Le premier pays à abaisser cette limite de vingt et un à dix-huit ans a été la Tchécoslovaquie en 1946. Ce précédent a été suivi d'une première vague d'extension dans les années 1970, lorsque plusieurs grandes démocraties telles que le Royaume-Uni, le Canada, l'Allemagne, les Etats-Unis, les Pays-Bas, la Finlande, la Suède, la France ou l'Australie ont élargi le suffrage universel. Le débat sur un nouvel abaissement de l'âge du droit de vote à seize ans, tant au niveau local que national, a émergé à la fin des années 1990 et au début des années 2000. L'Autriche, le Brésil, Cuba, l'Equateur et le Nicaragua ont abaissé la majorité électorale à seize ans; l'Indonésie, la Corée du Nord, le Timor oriental et les Seychelles l'ont fixée à dix-sept ans. (Pour une présentation générale, voir Blais et al. 2001. Voir aussi la Recommandation 1019 (1985) du Conseil de l'Europe sur la «Participation des jeunes à la vie politique et institutionnelle» <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=15053&lang=FR> et la Recommandation 1286 (1996) «Stratégie européenne pour les enfants» <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=15320&lang=FR> pour d'autres références). Voir aussi p. 59 pour l'évolution parallèle de l'abaissement de l'âge requis pour se présenter à une élection.

les Etats membres du Conseil de l'Europe¹¹. Bien que dans la recommandation 1315 (1997)¹² sur l'âge minimum concernant le droit de vote l'Assemblée parlementaire n'ait pas recommandé d'abaisser la majorité électorale à seize ans, elle appelait les Etats membres à harmoniser à dix-huit ans, dans les meilleurs délais, l'âge du droit de vote et l'âge requis pour se présenter aux élections, tous pays et toutes élections confondus, ainsi qu'à créer les conditions nécessaires pour assurer la participation des jeunes à la vie civique par l'éducation et la promotion de la vie associative. Dans sa résolution 1630 (2008)¹³, l'Assemblée parlementaire soulignait que l'encouragement de la participation active des jeunes dans la vie civile et institutionnelle était un élément clé de la politique de jeunesse du Conseil de l'Europe¹⁴. Surtout, une proposition de résolution intitulée « Renforcement de la démocratie

-
11. Voir par exemple la *recommandation 1019 (1985) du CdE «Participation des jeunes à la vie politique et institutionnelle»*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15053&lang=fr>; la *recommandation 1286 (1996) du CdE relative à une stratégie européenne pour les enfants*, <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta96/erec1286.htm>
 12. La *recommandation 1315 (1997) du CdE «Age minimal concernant le droit de vote»*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15349&lang=fr>
 13. La *résolution 1630 (2008) du CdE «Actualiser l'agenda du Conseil de l'Europe en matière de jeunesse»*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17675&lang=fr>
 14. La *résolution 1630 (2008) du CdE «Actualiser l'agenda du Conseil de l'Europe en matière de jeunesse»*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17675&lang=fr>

par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans» a été déposée auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en mai 2009, par la commission des questions politiques et de la démocratie¹⁵.

Dans les parlements, partout en Europe, cette question est de plus en plus souvent posée¹⁶, et la mesure a déjà été adoptée dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe. De multiples organisations de jeunesse dans le monde défendent cette idée, aussi reprise sur de nombreux sites web¹⁷. Elle est aussi au programme de divers partis politiques, principalement orientés à gauche, tels que les Démocrates libéraux britannique, les Démocrates sociaux danois et les Verts australiens¹⁸.

En dépit de cette dynamique, l'abaissement de la majorité électorale se heurte aussi à une résistance considérable, tant au sein du public que de la classe politique des pays européens. Les raisons invoquées incluent le manque de maturité pour faire des choix, le manque d'intérêt et de connaissance,

15. Assemblée parlementaire, Majorité électorale, Rapport, Doc. 12546, 22 mars 2011, <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/Xref-ViewPDF.asp?FileID=13110&Language=FR>

16. Les arguments en faveur et en défaveur de l'abaissement de l'âge du vote sont bien résumés dans Cowley/Denver 2004 and Folkes 2007.

17. Voir par exemple Vote@16; <http://www.voteat16.ie>; ou League of Young Voters <http://www.youngvoters.eu/eu>; Forum européen de la jeunesse <http://www.youthforum.org>.

18. McAllister 2014.

le faible taux de participation éventuel et la mauvaise qualité éventuelle du choix des électeurs¹⁹.

Dans ce contexte, les élections locales et régionales peuvent être un « point de départ » particulièrement judicieux pour l'abaissement de la majorité électorale, en particulier parce que le domaine de l'autonomie locale concerne habituellement des questions présentant un intérêt direct pour les jeunes. De plus, les enjeux des élections locales et régionales sont concrets et la réalisation des actions est donc plus aisément vérifiable. Enfin, il est souvent plus aisé pour les jeunes électeurs de connaître les responsables politiques locaux et régionaux, ce qui facilite leur choix. Pour toutes ces raisons, les élections locales et régionales semblent particulièrement adaptées pour une ouverture à la participation des jeunes.

ARGUMENT PRO ET CONTRE L'ABAISSMENT DE LA MAJORITÉ ÉLECTORALE A SEIZE ANS

Aucun facteur ne permet à lui seul de répondre à la question de l'abaissement ou non de la majorité électorale à seize ans. Ce débat soulève plusieurs questions politiques, juridiques et sociales, telles que les conséquences sur la participation électorale, ou les arguments constitutionnels et législatifs à prendre en considération lors de l'adoption du droit de vote à seize ans. Les avis divergent, non seulement dans l'opinion publique et la classe politique mais aussi parmi les universitaires, et ne permettent pas de dégager une réponse uniforme. Pour autant, une tendance générale semble se

19. Pour plus de détails, voir p. 30.

dessiner en faveur de l'abaissement. Dès lors, à quel âge est-on assez âgé pour voter ? Les arguments en faveur de l'abaissement de la majorité électorale seront présentés en premier, suivis des points de vue des adversaires de cette mesure²⁰.

Arguments présentés en faveur de l'abaissement de la majorité électorale à seize ans

a. Engagement civique, accès à l'information et effet positif sur la participation

On estime que l'abaissement de la majorité électorale à seize ans pourrait avoir à long terme un effet positif sur la participation électorale, du fait que les jeunes pourraient exercer leurs droits à un stade précoce²¹. Comme l'affirme Franklin²², «la réforme la plus prometteuse pour retrouver un plus haut niveau de participation serait d'abaisser encore davantage l'âge du droit de vote, peut-être jusqu'à quinze ans. [...] Ils pourraient alors apprendre à voter dans le cadre d'un projet d'éducation civique où ils seraient notés d'après leur capacité à trouver des informations pertinentes [...]». Dans le même esprit, la participation des jeunes électeurs est jugée cruciale,

20. Voir par exemple Commission électorale 2004 ; commission sur les compétences 2006 ; Franklin 2004 ; Kozeluh, Nitsch 2006, Le droit de vote à seize ans, 2008 ; Hart/Atkins 2011 et al.

21. Voir par exemple le projet de résolution du CdE sur le renforcement de la démocratie par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans, Assemblée parlementaire, L'âge minimal pour voter, Rapport, doc. 12546, 22 mars 2011, <http://assembly.coe.int/nw/xml/Xref/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=13110&lang=FR>

22. Franklin 2004 : 213.

car la participation à la première élection a un impact sur le comportement ultérieur des électeurs: ceux qui votent la première fois continueront de le faire, parce que voter devient pour eux une habitude²³. Le droit de vote accroît donc la conscience et l'engagement politiques parmi les adolescents²⁴. L'enthousiasme et le zèle des jeunes justifierait donc d'abaisser la majorité électorale, dans l'intérêt de la société dans son ensemble.

D'autres partisans de l'abaissement de la majorité électorale affirment que les jeunes d'aujourd'hui sont capables de prendre des décisions politiques raisonnables et montrent plus ou moins les mêmes compétences et niveaux de maturité que les jeunes majeurs. Ils ajoutent que rien n'indique, en l'état actuel des connaissances en neurologie, que les jeunes de seize ou dix-sept ans n'auraient pas la maturité neurologique requise pour exercer leurs droits civiques et voter

23. « Si voter est en partie une habitude [...] prise à la fin de l'adolescence et au début de l'âge adulte, alors cette habitude sera probablement renforcée si l'on permet aux jeunes de seize et dix-sept ans de voter. » (Hart/Atkins 2011 : 218) ; voir aussi Dinas, 2012 ; Gerber et al. 2003 ; Plutzer, 2002 ; Assemblée parlementaire, L'âge minimal pour voter, Rapport, doc. 12546, 22 mars 2011, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=13110&lang=FR>

24. Bergh 2013. Surtout, on estime que ce processus de socialisation (de prendre l'habitude de voter) augmentera probablement la participation électorale à l'avenir puisque « l'habitude de voter » s'acquiert à un âge précoce. Voir par exemple Hart/Atkins 2011 ; voir aussi l'étude de cas sur le référendum écossais ; où 97 % des 16-17 ans ayant indiqué avoir voté ont déclaré qu'ils voteraient de nouveau lors des élections et référendums à venir.

de manière responsable. L'âge de dix-huit ans en tant que majorité électorale est fixé arbitrairement et ne reflète pas l'évolution démographique, sociale et technologique de nos sociétés actuelles. Il n'existe guère d'éléments indiquant que le vote des jeunes de seize et dix-sept ans reflète une immaturité politique, au sens où ils voteraient davantage pour les partis radicaux ou pour des rêves utopiques²⁵. Comme des études menées en Autriche et aux Etats-Unis l'ont montré, on ne rencontre pas chez les jeunes des positions ou convictions extrêmes radicalement différentes de celles des autres groupes d'électeurs²⁶. Par conséquent, une modification de l'équilibre entre les positions politiques paraît peu probable.

A la différence des générations antérieures, les jeunes sont bien mieux informés puisqu'ils suivent à l'école des cours d'éducation civique, sociale et politique. De plus, par rapport aux générations passées qui ne disposaient peut-être que des médias locaux et nationaux, les jeunes d'aujourd'hui ont accès à internet et aux réseaux sociaux, où ils peuvent trouver des informations et participer à des débats sur des questions politiques et de société. La démocratie et la participation étant enseignées à l'école, les jeunes devraient aussi avoir la possibilité de les pratiquer en allant voter.

D'un point de vue normatif, certains considèrent que les jeunes doivent davantage peser sur les décisions politiques qui les concernent, dont ils subissent aussi les effets. Comme le souligne le projet de résolution de la commission des questions politiques et de la démocratie du Conseil de l'Europe

25. Hart/Atkins 2011 : 218.

26. Wagner/Johann/Kritzinger 2012.

(2011) sur le « Renforcement de la démocratie par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans », plus la proportion de la société qui participe aux élections est importante, plus les élus sont représentatifs²⁷. Le droit de vote permet à des jeunes qui exercent déjà des responsabilités²⁸ au sein de la société de participer aux scrutins; détenteurs à part entière d'un droit démocratique, ils peuvent peser sur les décisions qui conditionneront leur avenir. Le droit de vote permet aussi aux jeunes de soulever des problèmes auxquels ils sont confrontés durablement dans leur région et de voter en fonction de l'introduction d'une politique de nature à résoudre ces problèmes²⁹. En outre, si la majorité électorale était abaissée à seize ans, il est probable qu'un plus grand nombre de jeunes participeraient à la politique et s'engageraient dans un parti. Les partis politiques bénéficieraient d'adhérents plus jeunes, dont le dynamisme et la jeunesse contribueraient considérablement à la formulation de politiques reflétant les points de vue d'un important segment de la société.

-
27. Assemblée parlementaire, L'âge minimal pour voter, Rapport, doc. 12546, 22 mars 2011, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=13110&lang=FR>.
 28. Ibid. Par exemple, au Royaume-Uni un jeune de seize ans peut donner son plein consentement à un traitement médical, quitter l'école et prendre un emploi ou suivre une formation, payer l'impôt sur le revenu et verser des cotisations sociales, obtenir un crédit d'impôt et des prestations sociales en son nom propre, consentir à des relations sexuelles, se marier ou contracter un partenariat civil, s'engager dans l'armée, adhérer à un syndicat ou à une société coopérative, etc.
 29. Un bon exemple serait notamment un référendum sur le service militaire obligatoire.

b. Le facteur démographique

L'un des principaux arguments normatifs en faveur de l'abaissement de la majorité électorale tient au fait que les personnes âgées de moins de dix-huit ans représentent un tiers de l'humanité, mais n'ont aucune influence sur les questions qui affectent pourtant profondément leur vie. L'évolution démographique en Europe³⁰ pourrait conduire à accroître la marginalisation des jeunes vis-à-vis des processus politiques, qui risquent d'être dominés par des thèmes intéressant principalement les générations plus âgées. Une telle évolution pourrait menacer la stabilité démocratique en ces temps où la cohésion sociale est plus cruciale que jamais³¹.

De même, la participation électorale est souvent considérée comme un indicateur de la santé d'une démocratie³². Pourtant, on observe une tendance générale au déclin de

30. En 2000, 12,4 % de la population européenne était âgée de 15 à 24 ans, tandis que le groupe des personnes âgées de 65 à 90 ans représentait 16,2 % de la population. Les projections d'Eurostat montrent qu'en 2020 le groupe des 15-24 ans représentera 10,9 % de la population, et le groupe des 65-90 ans en fera presque le double, avec 20,6 % de la population totale. Abaisser la majorité électorale contribuerait à maintenir l'équilibre démographique entre les jeunes et les adultes. Pour plus de détails, voir: Assemblée parlementaire, L'âge minimal pour voter, Rapport, doc. 12546, 22 mars 2011, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=13110&lang=FR>.

31. Assemblée parlementaire, L'âge minimal pour voter, Rapport, doc. 12546, 22 mars 2011, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=13110&lang=FR>.

32. Fieldhouse et al. 2007.

la participation électorale en Europe occidentale³³. La baisse de la participation électorale visible partout en Europe, en particulier parmi les 18-24 ans, est préoccupante pour l'avenir de la démocratie³⁴. Elle fait craindre une perte de légitimité démocratique des élections, qui de plus en plus n'assurent plus le « lien institutionnel » entre les citoyens et l'Etat³⁵. Il est considéré que la légitimité démocratique suppose l'inclusion électorale potentielle des membres de la communauté politique³⁶. Si des mesures plus ambitieuses (comme l'abaissement de la majorité électorale à seize ans) ne sont pas prises pour associer activement les jeunes au système politique à un âge précoce, la démocratie se trouvera menacée du fait de l'émergence de gouvernants et de responsables politiques élus par une minorité, et donc non représentatifs. Une telle situation aurait de profondes conséquences pour les générations futures et ferait naître un Etat qui ne serait plus responsable devant la majorité de ses citoyens³⁷. Accorder le droit de vote aux jeunes pourrait donc être considéré comme

33. Voir par exemple Aarts/Wessels 2005; Blais/Rubenson, 2007; Franklin et al. 2004.

34. Assemblée parlementaire, L'âge minimal pour voter, Rapport, doc. 12546, 22 mars 2011, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=13110&lang=FR>.

35. Topf 1995.

36. Voir par exemple Hamilton 2012; Assemblée parlementaire, L'âge minimal pour voter, Rapport, doc. 12546, 22 mars 2011, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=13110&lang=FR>.

37. Assemblée parlementaire, L'âge minimal pour voter, Rapport, doc. 12546, 22 mars 2011, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=13110&lang=FR>

une nécessité démocratique, afin que l'influence ne s'exerce pas de manière inéquitable. Ne pas le leur accorder, c'est contribuer à ce que les jeunes soient parmi les membres les plus vulnérables, les plus pauvres et les moins protégés de nos sociétés.

En Europe et ailleurs dans le monde, un mouvement tend à accorder le droit de vote aux jeunes de seize et dix-sept ans. Comme on le verra, l'Autriche a été en 2007 le premier pays d'Europe à introduire le vote à seize ans à toutes les élections. Les nombreuses études³⁸ menées sur cette question montrent des résultats positifs. Notamment, les jeunes votent approximativement comme l'ensemble de la population : en termes de participation électorale comme pour ce qui concerne les préférences politiques, le comportement³⁹ des moins de dix-huit ans n'est pas sensiblement différent de celui des autres groupes. L'étude de cas sur l'Autriche montre que les électeurs âgés de moins de dix-huit ans ont une maturité politique⁴⁰ suffisante pour exercer leurs droits politiques, et les auteurs de l'étude affirment que ces résultats peuvent être appliqués à d'autres pays européens⁴¹. De même, aux

38. Voir par exemple Wagner et al. 2012; Zeglovitsch/Zandonella 2013; Zeglovitsch/Aichholzer 2014 et al.

39. Les jeunes Autrichiens «ne diffèrent pas des autres tranches d'âge du point de vue de leur désaffection pour la démocratie ni de leur intérêt pour la participation politique». (Wagner et al. 2012: 376)

40. La maturité politique est définie ici comme l'intérêt pour la politique, l'identification à un parti, les connaissances politiques et la cohérence des positions.

41. Voir Wagner et al. 2012: 381.

Etats-Unis, les opinions des groupes d'électeurs jeunes ou plus âgés ne présentent pas de différence significative sur la plupart des sujets⁴². Au Royaume-Uni, il existe une différence entre les tranches d'âge, mais elle est moins marquée qu'on le dit habituellement : 28,7 % des 16-17 ans s'intéressent à la politique, pour 30,8 % des 18-21 ans et 35,8 % des 22-25 ans⁴³. Les études empiriques font donc apparaître une tendance générale (et positive) en faveur de l'abaissement de la majorité électorale à seize ans.

L'âge du droit de vote dépend du contexte et il appartient au final à chaque société, dans un contexte donné, de le définir. Il est possible de créer un contexte favorable et, ce faisant, les conditions préalables à un abaissement de la majorité électorale. Lorsque cette mesure est envisagée, il convient donc de s'intéresser aux facteurs de socialisation politique en fonction desquels les jeunes voteront ou s'abstiendront. Ces facteurs

42. Pour plus de détails, voir Hart/Atkins 2011 ; Les exceptions concernent notamment le financement fédéral des écoles et des universités, auquel les jeunes électeurs sont nettement plus favorables que les électeurs plus âgés (2011 : 142). L'abaissement du droit de vote à seize ans aurait donc probablement pour résultat, entre autres exemples, un soutien plus large aux politiques sociales (Hart/Atkins 2011 : 217).

43. Les chercheurs ont observé un autre fait notable : bien que les jeunes aient indiqué ne pas s'intéresser à la politique (au sens abstrait), ils avaient cependant des convictions fortes et informées lorsqu'ils ont été interrogés sur des thèmes plus concrets et précis tels que la protection de l'environnement, la protection sociale, les dépenses publiques, etc. On voit donc que les résultats des enquêtes dépendent dans une large mesure de la manière dont les questions sont posées.

incluent notamment la famille, les pairs/amis, les médias et l'école. Cette dernière a un rôle direct, par l'éducation civique et à la citoyenneté, ou indirect, par les initiatives de démocratie scolaire. Elles peuvent offrir un modèle de participation démocratique si les élèves sont associés à leurs processus de décision⁴⁴. Les 16-17 ans bénéficient des structures éducatives établies et de l'éducation civique et à la citoyenneté à l'école. Du fait de leur fort ancrage scolaire et familial, les jeunes électeurs « apprendraient ainsi à voter » dans un contexte plus protégé. Un contexte social stable et la mise à disposition des informations pertinentes sont, en règle générale, la base de la participation politique⁴⁵. Les études montrent aussi que le développement cognitif est faible après l'âge de seize ans. Les résultats d'enquêtes Eurobaromètre font apparaître une corrélation entre la durée de fréquentation d'un établissement d'éducation formelle et la participation électorale : 50 % des personnes ayant quitté le système éducatif à quinze ans votent, contre 80 % pour celles qui l'ont quitté à vingt ans⁴⁶. Les parlements des enfants, initiative lancée dans une trentaine de pays dans le monde, ont montré que les enfants, dès l'âge de six ans, peuvent être des électeurs engagés, réfléchis et efficaces.

44. Assemblée parlementaire, L'âge minimal pour voter, Rapport, doc. 12546, 22 mars 2011, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=13110&lang=FR> Voir Section 4.2.

45. Franklin 2004.

46. Eurobaromètre, Jeunes européens : participation à la vie démocratique : http://ec.europa.eu/youth/library/reports/flash375_en.pdf.

c. Les élections locales et régionales, un contexte particulièrement adapté à l'abaissement de la majorité électorale à seize ans

Les organes d'autonomie locale (et régionale) couvrent un ensemble de domaines concrets proches des citoyens. Le suivi de leurs actions est donc plus aisé, et ces organes se prêtent particulièrement bien à l'abaissement du droit de vote à seize ans. L'article 4(3) de la Charte européenne de l'autonomie locale, relatif à la portée de l'autonomie locale, énonce le principe de subsidiarité: «L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens.» En règle générale, ces domaines incluent, comme en Autriche, les activités locales et municipales. Ils intéressent donc directement l'ensemble de la population locale. De plus, les responsables politiques locaux/régionaux sont souvent mieux connus dans leur collectivité et plus facilement accessibles pour leurs électeurs. Le choix électoral devrait donc être plus facile. En résumé, des arguments très solides incitent à permettre aux jeunes âgés de seize ans de peser sur les affaires locales et régionales, en abaissant la majorité électorale à seize ans aux élections locales/régionales. Les données empiriques/nationales vont dans le même sens. Comme on le verra dans une section ultérieure du présent rapport, plusieurs pays ont abaissé la majorité électorale à seize ans uniquement pour les élections locales/régionales.

Arguments contre l'abaissement de la majorité électorale à seize ans

Il existe aussi plusieurs arguments contre l'abaissement de la majorité électorale à seize ans. La question est complexe⁴⁷, parce qu'elle met en jeu simultanément la participation politique, les conceptions sur la citoyenneté active et l'ouverture d'une société à une telle idée. Toutefois, comme on le verra, les arguments des adversaires s'appliquent moins directement aux niveaux local et régional.

a. Manque de maturité et d'autonomie

Malgré les données empiriques fournies par l'exemple autrichien⁴⁸, les adversaires d'un abaissement de la majorité électorale affirment que l'octroi du droit de vote n'a pas d'incidence sur la maturité politique des 16-17 ans et qu'il existe une différence constante, de ce point de vue, entre les 16-17 ans et les jeunes de 18 ans⁴⁹. Ces différences ne sont pas substantielles, mais elles sont constantes quels que

47. Pour justifier l'exclusion des non-adultes du droit de vote, il est fréquemment affirmé que seules des personnes matures peuvent faire des choix raisonnés. Les adolescents n'auraient pas les connaissances suffisantes ou pourraient être influencés par leurs parents. Blais et al. 2001 : 43. Pour plus de détails, voir p. 30.

48. Voir aussi p. 52.

49. Voir par exemple McAllister 2014 pour l'étude de cas sur l'Australie. Il affirme que rien ne prouve que l'abaissement de la majorité électorale augmenterait la participation politique ni que les jeunes auraient aujourd'hui une plus grande maturité politique que par le passé.

soient les indicateurs mesures : 1) l'intérêt pour la politique ; 2) l'efficacité politique ; 3) l'influçabilité ; 4) la cohérence entre les positions et le choix électoral (supposé)⁵⁰. Il est affirmé en outre que l'enthousiasme des jeunes serait dû principalement à leur inexpérience et devrait faire l'objet de la plus grande attention. De plus, en raison de leur expérience limitée, les jeunes sont plus facilement influçables et par conséquent davantage enclins à voter pour des personnes connues telles que des « célébrités ». Enfin, il a été montré que les jeunes avaient moins de chances de voter, de suivre une campagne électoral et d'adhérer à un parti politique⁵¹. Toutefois, cela s'applique d'une certaine manière moins au niveau local, où les jeunes s'engagent plus facilement.

Les adversaires de l'abaissement de la majorité électoral à seize ans affirment que cette mesure ne tient pas compte du fait que les jeunes n'acquièrent plusieurs autres droits et responsabilités (en particulier dans les sociétés occidentales) qu'à partir de dix-huit ans. Cet âge est aussi considéré, tant dans la coutume que dans la loi, comme celui du passage à l'âge adulte, et il correspond donc à d'autres limites d'âge minimum⁵². D'après Jan Degerman, l'autonomie (en tant que résultat du développement de la personnalité) ne peut

50. Bergh 2013.

51. Voir par exemple Fieldhouse et al. 2007 ; Martin 2012

52. L'article premier de la Convention de relative aux droits de l'enfant de 1989 dispose que le mot enfant « s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable ». Voir aussi, dans le même sens, l'article 2 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.

résulter que de l'interaction avec la société. Cette interaction doit être possible pour une personne (comme la capacité à conclure un contrat, boire de l'alcool de manière licite, posséder une maison, etc.); or, puisqu'un grand nombre de ces interactions sont interdites aux personnes de moins de dix-huit ans, elles ne peuvent pas être considérées comme étant autonomes⁵³. D'après certains chercheurs⁵⁴, les lobes frontaux nécessaires pour la stabilité émotionnelle, la planification à long terme et d'autres fonctions cérébrales « adultes » ne sont pleinement développés qu'à partir de vingt ans, ce qui de leur point de vue exclut l'octroi du droit de vote à des jeunes de seize ans. De même, ces résultats – contestés – sont moins pertinents pour le niveau local/régional, compte tenu du caractère plus concret de ses activités.

b. Opinion publique et autres enjeux sociétaux

Un autre argument contre l'octroi du droit de vote à partir de seize ans est la différence de traitement dans d'autres domaines. Par exemple, le Code pénal prévoit habituellement un traitement spécifique pour les délinquants mineurs, comprenant notamment des peines moins lourdes⁵⁵. Par ailleurs, la majorité des électeurs, dans la plupart des pays,

53. Democraticaudit.com 31.

54. Voir par exemple Dawkins/Cornwell 2003; Reyna/Farley 2006; Ernst/Paulus 2005.

55. En Finlande, par exemple, la peine est des $\frac{3}{4}$ de celle qui est infligée aux jeunes de plus de dix-huit ans. Voir le site web: <http://www.oikeus.fi/tuomioistuimet/karajaoikeudet/en/index/rikosasiat/nuoririkoksentekija.html>.

semblent opposés à l'octroi du droit de vote aux 16-17 ans⁵⁶. Cet argument ne suffit pas à lui seul à orienter une décision, évidemment, mais les partis politiques s'en servent souvent comme d'une excuse pour ne pas ouvrir le débat.

NORMES ET BONNES PRATIQUES INTERNATIONALES

De nombreux instruments internationaux définissent des normes pour le droit à la participation politique et les restrictions admissibles de ce droit, y compris la définition d'un critère d'âge minimum pour voter. Ces dispositions incluent l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) et l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) au niveau mondial, et l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) au niveau européen.

Les critères abstraits contenus dans ces instruments concernant la définition de la majorité électorale – qui se concentrent dans la question des « restrictions raisonnables » du principe du suffrage universel – sont détaillés plus longuement dans des normes de droit non contraignantes (Code de bonne conduite de la Commission de Venise, Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme) et dans la jurisprudence (limitée) des institutions de suivi. Toutefois, comme on le verra, les critères sont très souples et les Etats disposent d'une grande marge d'appréciation concernant la définition de la majorité électorale.

56. Voir par exemple les travaux de Chan/Clayton 2006 ; au Royaume-Uni, en 2013, une majorité de 60 % s'opposait à l'octroi du droit de vote à seize ans.

Instruments universels

L'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (DUDH) dispose que la volonté du peuple doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote. Toutefois, des restrictions raisonnables du suffrage universel et égal, y compris des conditions d'âge, sont généralement jugées admissibles.

L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de 1966 confirme le droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu. Toutefois, ce droit n'est pas absolu, et peut faire l'objet de limitations raisonnables, parmi lesquelles des conditions d'âge minimum pour l'exercice du droit de vote⁵⁷ (ou des conditions de résidence).

Ces critères relativement généraux sont précisés par les institutions de suivi des traités, qui apportent des détails complémentaires sur l'âge du droit de vote : l'Observation générale n° 25, paragraphe 15, du Comité des droits de l'homme indique que « l'application effective du droit et de la possibilité de se porter candidat à une charge électorale garantit aux personnes ayant le droit de vote un libre choix de candidats. Toute restriction au droit de se porter candidat, par exemple un âge minimum, doit

57. La raison d'être de certaines conditions, comme l'âge ou la résidence, est évidente : un niveau de maturité suffisant et un lien avec la collectivité. Notons que les critères pour se porter candidat s'inspirent souvent de ceux-ci, mais sont généralement plus stricts. Pour plus de détails, voir p. 60.

reposer sur des critères objectifs et raisonnables...»⁵⁸. La définition d'un âge minimum pour avoir le droit de voter est communément considérée comme une restriction raisonnable⁵⁹.

58. § 15, Observation générale n° 25: Le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit à l'égalité d'accès aux fonctions publiques (article 25), Doc. UN CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 juillet 1996. Concernant le droit de se présenter aux élections, le paragraphe 15 indique ce qui suit: « Les personnes qui à tous autres égards seraient éligibles ne devraient pas se voir privées de la possibilité d'être élues par des conditions déraisonnables ou discriminatoires, par exemple le niveau d'instruction, le lieu de résidence ou l'ascendance, ou encore l'affiliation politique. Nul ne devrait subir de discrimination ni être désavantagé en aucune façon pour s'être porté candidat. Les Etats parties devraient exposer les dispositions législatives privant un groupe ou une catégorie de personnes de la possibilité d'être élu et les expliquer.» Les conditions d'âge pour le droit de se porter candidat à une élection peuvent être plus élevées que pour le droit de vote: l'Observation générale, paragraphe 4; indique ce qui suit: « il peut être raisonnable d'exiger un âge minimum plus élevé pour être éligible ou nommé à des postes particuliers dans la fonction publique que pour exercer le droit de vote, dont tout citoyen adulte devrait jouir.»

59. § 10, *ibid.*

Instruments régionaux⁶⁰

L'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) dispose que des élections libres doivent être organisées dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif⁶¹. Bien que toutes les élections ne relèvent pas du domaine de l'article 3 du Protocole n° 1 – les élections locales

-
60. L'idée du suffrage universel est aussi commune à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 (article 13) et à la Convention américaine des droits de l'homme de 1969 (article 23). Voir l'affaire *Castañeda Gutman c. Mexique*, IACtHR, arrêt du 6 août 2008, § 155, où la Cour examine l'article 23(2) [mentionnant « l'âge, la nationalité, la résidence, la langue, l'éducation, la capacité civile et mentale ou la condamnation par une juridiction compétente dans une procédure pénale »] en tant que « conditions que la loi peut imposer à l'exercice des droits politiques. Les restrictions fondées sur ces critères sont communes dans les législations électorales nationales, qui prévoient la définition d'un âge minimum pour voter et être éligible, et l'existence d'un lien avec la circonscription électorale où le droit est exercé, entre autres réglementations. Sous réserve qu'elles ne sont pas disproportionnées ni déraisonnables, ce sont des limites que les Etats peuvent légitimement établir pour régler l'exercice et la jouissance des droits politiques et que les Etats, il convient de le répéter, relie à certaines exigences que les titulaires de droits politiques doivent respecter pour pouvoir exercer ces droits. » [nos italiques].
61. Article 3 du Protocole n° 1: « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

ne sont généralement pas couvertes par ses garanties⁶² – des paramètres généraux peuvent aussi être dérivés de cette disposition pour la discussion sur l'âge du droit de vote.

Le suffrage égal et universel est au cœur des principes établis par l'article 3 du Protocole n° 1. Certaines restrictions sont toutefois admissibles puisque les droits énoncés dans cet article ne sont pas absolus. Comme l'illustre l'affaire *Ždanoka c. Lettonie*, « [i]l y a place pour des « limitations implicites », et les Etats contractants doivent se voir accorder une marge d'appréciation en la matière. [...] Cependant, il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences de l'article 3 du Protocole n° 1 ; il lui faut s'assurer que les conditions auxquelles sont subordonnés les droits de vote ou de se porter candidat à des élections ne réduisent pas les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés

62. L'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH ne s'applique aux élections locales et régionales que dans la mesure où les autorités élues peuvent être considérées comme des « corps législatifs » au sens de l'article 3, c'est-à-dire si elles exercent des compétences législatives. Le caractère « législatif » ou non d'un organe est déterminé à la lumière de la structure constitutionnelle de l'Etat en question ; l'organe doit être doté de suffisamment de compétences caractéristiques d'un organe législatif, en particulier celle de promulguer des lois. Pour plus d'informations, voir C. Grabenwarter, *European Convention on Human Rights, Commentary*, P1-3, paragraphe 4 (p. 402). Voir aussi Commission européenne, *X c. Royaume-Uni*, 28 février 1979 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Molka c. Pologne*, 28 juin 2005 et 11 avril 2006, pp. 14-15.

ne se révèlent pas disproportionnés. [...]»⁶³. La définition d'un âge minimum pour voter ou se porter candidat à une élection constitue une atteinte aux droits garantis. Ainsi, dans l'affaire *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2), la Cour a examiné le caractère admissible ou non d'une restriction imposant un âge minimal, et a conclu qu'on « peut envisager de fixer un âge minimum en vue d'assurer que les personnes participant au processus électoral soient suffisamment mûres [...]. Toute dérogation au principe du suffrage universel risque de saper la validité démocratique du corps législatif ainsi élu et des lois promulguées par lui. L'exclusion de groupes ou catégories quelconques de la population doit en conséquence se concilier avec les principes sous-tendant l'article 3 du Protocole n° 1 [...]»⁶⁴.

En conséquence, tandis que les Etats parties disposent d'une grande marge d'appréciation concernant les restrictions admissibles du principe du suffrage universel, la Cour européenne des droits de l'homme énonce des critères pertinents lorsqu'elle affirme que ces restrictions ne doivent pas porter atteinte à l'essence du droit à des élections libres et qu'elles doivent être raisonnables et non disproportionnées. Toute exigence d'âge en lien avec les élections doit être évaluée d'après ces critères.

Ceux-ci sont détaillés plus précisément dans le Code de bonne conduite de la Commission de Venise (2002), selon

63. §§ 103-104, *Ždanoka c. Lettonie*, requête n° 58278/00, 16 mars 2006 [GC].

64. § 62, *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2), requête n° 74025/01, 6 octobre 2005 [GC].

lequel un certain nombre de conditions au suffrage universel peuvent ou doivent être prévues. Il doit y avoir un âge minimal pour avoir le droit de voter (et de se porter candidat à une élection); toutefois, la majorité, qui s'accompagne non seulement de droits mais aussi d'obligations civiles, doit au minimum entraîner l'octroi du droit de vote⁶⁵.

L'âge de la majorité – ou du passage à l'âge adulte – est aussi la condition minimale pour l'octroi du droit de vote dans le Document de Copenhague de l'OSCE (1990). Cet instrument prévoit que les Etats participants «garantiront un suffrage universel et égal aux citoyens majeurs»⁶⁶.

Avis

Les normes et les bonnes pratiques internationales pertinentes établissent ainsi la «majorité» (Code de bonne conduite de la Commission de Venise) ou le fait d'être un «citoyen adulte» (Document de Copenhague de l'OSCE) en tant que seuil minimal pour l'exercice du droit de vote. Cela signifie que ce droit doit au minimum être accordé à l'âge de dix-huit ans. Des conditions d'âge inférieures sont cependant admissibles. Les Etats disposent d'une grande

65. Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, I.1.1.a. Concernant le droit de se présenter à des élections, le Code de bonne conduite permet de fixer une limite d'âge supérieure. Une limite d'âge supérieure peut être définie pour le droit de se présenter à des élections, mais sous réserve de fonctions particulières (sénateur, chef de l'Etat), cette limite ne devrait pas être supérieure à 25 ans. (Ibid.) Voir p. 60 pour plus de détails.

66. § 7.3, Document de Copenhague de l'OSCE, 29 juin 1990.

marge d'appréciation, puisque les normes internationales n'énoncent que des règles minimales nécessaires⁶⁷.

De fait, les instruments juridiques non contraignants insistent sur la nécessité de la participation des jeunes à la démocratie. Le CdE a adopté plusieurs instruments de cette nature dans le droit fil de l'article 3 du Protocole n° 1, concernant également la participation des jeunes à la démocratie. Ainsi, la Recommandation 1019 (1985) du CdE « Participation des jeunes à la vie politique et institutionnelle », après avoir souligné que la participation des jeunes à la vie politique et institutionnelle est nécessaire pour la survie de la démocratie, recommande au Comité des Ministres « d'encourager une plus vaste consultation des représentants des jeunes au niveau national et [...] aux niveaux local et régional »⁶⁸.

Des normes spécifiques peuvent être dérivées pour les élections locales (et régionales), particulièrement propices à la participation des jeunes. Le Préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale (1985) souligne que c'est au niveau local que le droit des citoyens de participer peut être exercé le plus directement. L'article 3 dispose que les élections

67. Comme l'illustre l'article premier de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui reflète habilement l'interaction entre les normes internationales et le droit interne, puisqu'il dispose qu'« un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable ».

68. § 14.d, Recommandation 1019 (1985) du CdE « Participation des jeunes à la vie politique et institutionnelle », <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15053&lang=fr>

des conseils ou assemblées locaux se feront « au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel [...] »⁶⁹. Bien que le rapport explicatif de la Charte ne contienne aucune autre indication à ce sujet, la Recommandation 273 (2009) sur l'égalité d'accès aux élections locales et régionales du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux – après avoir rappelé l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale – appelle les Etats membres « à assister les autorités locales et régionales dans l'organisation, et la participation, de campagnes de sensibilisation spécialement destinées aux jeunes, et à soutenir les initiatives locales en faveur des conseils municipaux de jeunes, afin de promouvoir leur participation dans le processus de prise de décision au niveau local. »⁷⁰ Ce point est développé dans l'exposé des motifs⁷¹, qui note d'une part une tendance croissante à « favoriser une plus grande participation des jeunes à la politique locale »⁷² et rappelle d'autre part qu'il est « fondamental de sensibiliser davantage les jeunes à leurs droits civiques actifs et passifs, en particulier leur droit de voter et de se porter eux-mêmes candidats. Il est de la plus haute importance pour une société démocratique de sensibiliser les jeunes à l'importance de leur engagement et de leur participation à la prise de décision et aux conditions de

69. Article 3, Charte européenne de l'autonomie locale, 15 octobre 1985.

70. § 5.e, Recommandation 273 (2009) du CdE « L'égalité d'accès aux élections locales et régionales » (Congrès des pouvoirs locaux et régionaux).

71. Exposé des motifs de la Recommandation 273 (2009) du CdE « L'égalité d'accès aux élections locales et régionales », Doc. CG/17)12.

72. § 22, *ibid.*

participation aux procédures électorales. Les pouvoirs locaux et régionaux doivent lancer et participer à des campagnes de sensibilisation visant spécifiquement les jeunes. Ils ont un rôle fondamental à jouer à cet égard, étant donné que ce sont les pouvoirs publics qui sont les plus proches des citoyens.»⁷³ On voit donc que l'abaissement de la majorité électorale répond à une tendance largement acceptée.

Exposé complémentaire : la politique de jeunesse du Congrès

Le Congrès s'emploie de longue date à donner des moyens d'action aux jeunes, par le biais de sa politique de jeunesse axée en particulier sur leur participation. Dès 1993, la Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale a été adoptée en tant qu'outil destiné à encourager les autorités les plus proches des citoyens à associer pleinement les jeunes aux processus décisionnels. Les jeunes et leurs organisations l'invoquent couramment pour obtenir le droit de participer à la conception des politiques.

En 2012, le rapport du Congrès «Jeunesse et démocratie: l'évolution de l'engagement politique des jeunes» réfutait l'idée reçue selon laquelle les jeunes ne s'intéresseraient plus à la politique et ne souhaiteraient plus voter ni être candidats à des élections. Ils sont encore très engagés et sont actifs de diverses manières dans un système politique dont ils ont le sentiment qu'il ne reflète pas leur réalité. Le rapport de 2015 «Créer une langue commune pour les

73. § 66, *ibid.*

collectivités locales et régionales et la jeunesse» confirme que les jeunes et les élus n'ont pas la même vision de ce que peut être la participation des jeunes: tandis que les responsables politiques pensent que participer se résume à voter et se présenter à des élections, les jeunes ont une vision bien plus vaste de la participation. Ils se mobilisent autour de questions spécifiques liées à leurs préoccupations et intérêts, questions auxquelles, de leur point de vue, les politiques adoptées par les élus démocratiques n'apportent pas de réponses.

Le Congrès essaie de remédier à cette incompréhension, non seulement en insistant sur l'importance de la participation des jeunes à la conception des politiques, mais aussi en associant les jeunes à ses travaux. En 2012, le Congrès a appelé les Etats membres du Conseil de l'Europe à renforcer l'influence politique et la participation des jeunes en leur offrant davantage de droits civiques, et notamment en abaissant l'âge du droit de vote à seize ans. Depuis octobre 2014, le Congrès invite des jeunes à participer à ses sessions, à débattre avec ses membres et à faire entendre leur voix. Le succès de ces «sessions des jeunes» a conduit à la création d'un groupe ad hoc sur leur participation, qui réfléchit à des manières d'associer plus durablement les jeunes aux travaux du Congrès et d'y intégrer systématiquement les questions de jeunesse. Les résultats de cette réflexion sont attendus pour début 2016.

En résumé, les normes et bonnes pratiques universelles et régionales établissent un cadre relativement souple concernant la majorité électorale. Le droit à la participation politique et plus particulièrement le principe du suffrage universel

peuvent faire l'objet de «restrictions raisonnables», telles que des conditions d'âge minimum. Cela étant, les normes internationales énoncent des règles minimales en établissant que le droit de vote doit au moins être accordé aux citoyens adultes. Concernant l'octroi du droit de vote à un âge inférieur, y compris à seize ans, les autorités nationales jouissent d'une grande marge d'appréciation sur la manière de procéder⁷⁴.

Au vu de ce qui précède, la question se pose de l'opportunité d'abaisser la majorité électorale en particulier dans les cas des élections locales (et régionales). A ce niveau, compte tenu du domaine limité de l'autonomie locale, les «restrictions raisonnables» pourraient – et devraient – impliquer l'octroi du droit de vote à un âge inférieur par rapport aux élections législatives. Les pratiques nationales pertinentes reflètent aussi cette distinction.

EXEMPLES NATIONAUX D'ABAISSMENT DE L'ÂGE DU VOTE

Présentation générale

Conformément aux normes internationales pertinentes, le droit de vote n'est pas un droit absolu et peut être assujéti à des restrictions raisonnables, y compris des conditions d'âge minimum⁷⁵. La pratique nationale montre que cet âge

74. Concernant la grande marge d'appréciation dont les Etats disposent généralement en matière de droit à la participation politique, ainsi que sur la jurisprudence pertinente, voir Binder, 2012.

75. Concernant les restrictions admissibles, en lien avec les élections législatives, la plupart des Etats prévoient des conditions d'âge, de citoyenneté et de résidence.

minimum est le plus souvent de dix-huit ans. Dans sa récente enquête comparative menée à l'échelle mondiale, l'Union interparlementaire (UIP)⁷⁶ a noté que l'âge de dix-huit ans était actuellement la norme en matière d'âge du droit de vote, adoptée par 109 des 150 pays étudiés⁷⁷. L'âge de dix-huit ans est ainsi la majorité électorale adoptée par 85 pour cent de l'ensemble des pays du monde entier, une petite minorité de pays seulement faisant exception à cette règle. Au niveau international, un adulte est défini comme une personne ayant atteint l'âge de dix-huit ans⁷⁸; toutefois, il est possible d'atteindre la majorité à un âge inférieur⁷⁹ selon la législation et le cadre constitutionnel internes. On trouvera dans la

76. UIP, *Systèmes électoraux*, 4.

77. Cette décision repose davantage sur la tradition et moins sur une observation attentive des réalités sociales, économiques et politiques. Les évolutions démographiques, l'éducation, l'accès plus vaste aux nouvelles technologies, l'accès à l'information et la conscience politique ont considérablement amélioré la prise de décision parmi les jeunes du monde entier.

78. L'article premier de la Convention de 1989 des Nations Unies relative aux droits de l'enfant dispose que le mot enfant « s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable ».

79. Certains pays ont fixé la majorité électorale à un âge supérieur encore à dix-huit ans: il est par exemple de vingt ans à Bahreïn, au Japon, à Nauru et à Taiwan. Dans ce dernier Etat, il est envisagé actuellement de l'abaisser à dix-huit ans. L'âge minimal du droit de vote est de vingt et un ans dans plusieurs Etats (par exemple le Cameroun, le Koweït, le Liban, la Malaisie, Oman, Samoa, l'Arabie saoudite, Singapour, les îles Salomon et le Tonga), et il peut même être de vingt-cinq ans aux Emirats arabes unis, selon l'émirat.

présente section une vue d'ensemble des spécificités locales/nationales/régionales selon les différentes catégories d'âge et/ou conditions spécifiques.

Majorité électorale à dix-huit ans à tous les niveaux (y compris national)

L'âge minimal du droit de vote à tous les niveaux est de seize ans en Argentine⁸⁰, en Autriche⁸¹, au Brésil⁸², à Cuba⁸³, en Equateur⁸⁴, au Nicaragua⁸⁵ et à l'île de Man⁸⁶, Jersey⁸⁷ et

-
80. En Argentine, le vote est obligatoire pour les personnes âgées de dix-huit à 70 ans et facultatif pour les 16-17 ans. Codige Electoral Nacional (Decreto n° 2135 tel qu'amendé par la Ley n° 26.774, 1er novembre 2012).
 81. Loi fédérale sur les élections des conseils nationaux, Journal officiel fédéral n° 471/1992, tel qu'amendé, § 21 (1).
 82. Au Brésil, le vote est obligatoire pour les personnes âgées de dix-huit à 70 ans et facultatif pour les 16-17 ans. Institui o Código Eleitoral (Article 4 de la Lei n° 4.737 du 15 juillet 1965, en lien avec l'article 14 de la Constitution fédérale).
 83. Article 6 de la Ley electoral 1992 (Journal officiel n° 9 du 2 novembre 1992, Ley n° 72).
 84. En Equateur, le vote est obligatoire pour les personnes âgées de dix-huit à 65 ans et facultatif pour les 16-17 ans. (Article 11 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la democracia, publicada en Registro Oficial Suplemento 578 du 27 avril 2009., Oficio n° SCLF-2009-172.)
 85. Article 47 de la Constitución Política de la República de Nicaragua (telle qu'amendée en février 2007).
 86. Loi de 2006 sur l'inscription des électeurs de l'île de Man (c.12), Section 3.
 87. Loi (de Jersey) de 2002 sur les élections publiques, telle que révisée le 1er janvier 2014, Section 5.

Guernesey⁸⁸ (trois dépendances autonomes de la Couronne britannique)⁸⁹.

L'âge minimal est de dix-sept ans au Timor oriental⁹⁰, en Indonésie⁹¹ et en Corée du Nord^{92,93}. Aux Etats-Unis, il est de dix-huit ans, mais dans de nombreux Etats les personnes âgées de dix-sept ans qui auront atteint l'âge de dix-huit ans à la date de l'élection générale sont autorisées à voter aux élections

88. Loi (de Guernesey) sur la réforme, 1948, telle qu'amendée, et la Loi relative au Scrutin Secret de 1899, telle qu'amendée le 26 octobre 2011, article 27.

89. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=13110&lang=fr>

90. Loi du Timor oriental sur l'élection du Parlement national, loi n° 6/2006 du 28 décembre, article 4.

91. Loi 8:2012 sur les élections législatives (Indonésie, traduction non officielle de l'IFES).

92. Constitution socialiste de la République populaire démocratique de Corée (adoptée en décembre 1972, telle qu'amendée en mai 2012), article 66.

93. Notons que certaines études citent aussi le Soudan et le Sud-Soudan comme accordant le droit de vote à un âge inférieur, mais que cela ne semble plus être le cas. La loi sur les élections nationales du Sud-Soudan, avril 2012, loi n° 39, section 33, mentionne l'âge de dix-huit ans en tant que critère d'éligibilité. Pour le Soudan, voir la loi de 2008 sur les élections nationales, section 21, qui mentionne de même l'âge de dix-huit ans parmi « les conditions à remplir par les électeurs » <http://www.cmi.no/sudan/doc/?id=1035> ; voir aussi http://www.ipu.org/parline-e/reports/2297_B.htm ; <http://www.gurtong.net/LinkClick.aspx?fileticket=3nrO3e5UxPg%3D&tabid=399>.

primaires⁹⁴. En Norvège, l'âge minimal du droit de vote est également de dix-huit ans, mais les personnes âgées de dix-sept ans sont autorisées à voter aux élections législatives si elles atteindront l'âge de dix-huit ans au cours de l'année où se tiennent les élections⁹⁵.

Droit de vote avant dix-huit ans assorti de conditions spécifiques

Certains pays, comme la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Serbie et la Slovaquie, semblent avoir abaissé la majorité électorale à seize ans pour les jeunes qui ont un emploi et paient des impôts. La Hongrie⁹⁶ et les Philippines ont un âge minimal de dix-huit ans, mais les jeunes peuvent voter à partir de seize ans s'ils sont mariés⁹⁷.

94. Pour plus d'informations, voir <http://www.usa.gov/Citizen/Topics/Voting/Register.shtml>. Les Etats incluent l'Alaska, le Connecticut, Hawaii, l'Illinois, l'Indiana, l'Iowa, le Kansas, le Kentucky, le Maine, le Maryland, le Mississippi, le Nebraska, le Nevada, le Dakota du Nord, l'Ohio, l'Oregon, la Virginie, le Vermont et le Washington.

95. Loi norvégienne sur la représentation du peuple (loi n° 57 du 28 juin 2002 relative aux élections législatives et locales), § 2-1. Droit de vote aux élections législatives. (tel qu'amendée par la loi n° 46 du 20 juin 2003 (entrée en vigueur le 1er juillet 2003 conformément au décret n 715 du 20 juin 2003).

96. Voir le rapport final de la mission restreinte d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH, Elections législatives en Hongrie, 6 avril 2014, p. 10.

97. Voir par exemple Hamilton 2012.

Droit de vote avant dix-huit ans pour certaines élections (par exemple locales, régionales, référendums)

Certains pays ont des dispositions variables pour la majorité électorale, au sens où une limite d'âge inférieure est appliquée aux élections dans un Etat, une région ou une commune ou aux référendums nationaux portant sur une question considérée comme ayant une importance cruciale, telle que l'indépendance du pays.

En effet, de nombreux pays prévoient un abaissement de l'âge du droit de vote pour les élections locales (et/ou régionales). L'Allemagne a établi le droit de vote à seize ans pour les élections au niveau des länder dans les länder du Brandebourg, de Brême, d'Hambourg et du Schleswig-Holstein, et pour les élections municipales dans les länder du Bade-Wurtemberg, de Berlin, du Brandebourg, de Brême, d'Hambourg, du Mecklembourg-Poméranie, de Basse-Saxe, de Rhénanie du Nord-Westphalie, de Saxe-Anhalt et du Schleswig-Holstein⁹⁸. En Suisse⁹⁹, le droit de vote à seize ans a été établi pour les élections cantonales et municipales dans le canton de Glaris. A Malte¹⁰⁰, le Parlement a adopté une proposition visant à

98. Pour une vue d'ensemble et divers liens vers les codes électoraux applicables au niveau local, voir <http://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm>.

99. Pour une vue d'ensemble et divers liens vers les codes électoraux applicables au niveau local, voir <https://www.ch.ch/en/voting-rights/>.

100. <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20131120/local/motion-in-parliament-to-lower-local-councils-voting-age-to-16.495566>.

abaisser à seize ans l'âge du droit de vote aux élections des conseils locaux (à partir de 2015). En Estonie¹⁰¹, l'âge minimal du droit de vote pour les élections municipales de 2015 a été abaissé à seize ans. Israël¹⁰² a fixé à dix-sept ans l'âge minimal du droit de vote pour les élections municipales. En Norvège¹⁰³, lors des élections locales de 2011, l'âge du droit de vote a été abaissé de dix-huit à seize, à titre d'essai dans 21 communes.

En Espagne¹⁰⁴, l'âge du droit de vote a été abaissé à seize ans pour le référendum non contraignant du 9 novembre 2014 sur l'indépendance de la Catalogne, mais il s'agissait d'une mesure exceptionnelle. Au Royaume-Uni, la norme générale est à dix-huit ans; néanmoins, en Ecosse, les 16-17 ans ont voté pour la première fois lors du référendum de 2014 sur l'indépendance de l'Ecosse.

Évolutions actuelles

Actuellement, l'abaissement du droit de vote à seize ans pour les élections nationales est en débat en Ecosse, où à la suite du succès de l'essai lors du référendum sur l'indépendance,

101. <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015001>. <http://www.baltic-course.com/eng/legislation/?doc=102318>.

102. <http://www.timesofisrael.com/how-to-vote-in-tuesdays-elections-and-why/>.

103. <https://www.regjeringen.no/en/portal/election-portal/trial-of-reduced-voting-age-to-16-for-th/id581646/>; voir aussi Bergh 2013.

104. <http://eudo-citizenship.eu/commentaries/citizenship-forum/citizenship-forum-cat/1157-independence-referendums-who-should-vote-and-who-should-be-offered-citizenship?showall=&start=5>.

l'âge du droit de vote devrait être abaissé de manière permanente à seize ans avant les élections de l'exécutif écossais en 2016¹⁰⁵. Par ailleurs, ces dernières années, la Finlande, le Danemark, la République tchèque et Malte¹⁰⁶ ont aussi connu des propositions et des débats visant à étudier la possibilité d'abaisser l'âge du droit de vote. Cependant, lors d'un récent référendum organisé au Luxembourg (7 juin 2015)¹⁰⁷ concernant l'abaissement de la majorité électorale à seize ans, 80,87 % des votants ont rejeté la proposition¹⁰⁸. Au Royaume-Uni¹⁰⁹, le Parti travailliste, actuellement dans l'opposition, a promis d'abaisser à seize ans l'âge du droit de vote en cas de victoire aux élections nationales, avant une série d'élections prévues en mai 2016, y compris pour la mairie de Londres et

105. <http://www.theguardian.com/uk-news/2014/dec/15/scotland-voting-age-lowered-16-17>

106. Assemblée parlementaire, L'âge minimal pour voter, Rapport, doc. 12546, 22 mars 2011, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=13110&lang=FR>

107. <http://www.referendum.lu/De/Questions/?Id=1>.

108. <https://euobserver.com/beyond-brussels/129004>.

109. Au Royaume-Uni, l'abaissement de l'âge du droit de vote à seize ans a pour la première fois été envisagé sérieusement en décembre 199, lorsque la Chambre des communes a examiné en commission un amendement au projet de loi sur la représentation du peuple. En février 2006, le rapport sur l'enquête POWER appelait à un abaissement à seize ans à la fois pour le droit de vote et le droit de se présenter aux élections pour la Chambre des communes. Pour plus de détails, voir Assemblée parlementaire, L'âge minimal pour voter, Rapport, doc. 12546, 22 mars 2011, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=13110&lang=FR>

pour les assemblées décentralisées¹¹⁰. Après sa récente victoire, le Premier ministre conservateur David Cameron, bien que personnellement opposé à la mesure, a accepté que la question soit soumise au vote du Parlement¹¹¹.

Par conséquent, si en règle générale l'âge du droit de vote est de dix-huit ans au niveau national, de plus en plus de pays prévoient un âge minimal inférieur, en particulier lors des élections locales/régionales.

Etudes de cas – présentation détaillée du niveau national

Dans cette section, deux cas spécifiques – l'Autriche et le référendum sur l'indépendance de l'Écosse – seront présentés de manière détaillée¹¹². Tandis qu'en Autriche l'abaissement de l'âge du droit de vote a été introduit à tous les niveaux en 2007, l'Écosse a décidé d'accorder le droit de vote à des personnes de moins de dix-huit ans pour la première fois en 2014, lors du référendum sur l'indépendance. Cette mesure avait valeur de test, le projet étant d'abaisser de manière permanente la majorité électorale à seize ans avant les élections de l'exécutif écossais en 2016, et éventuellement d'envisager son extension à l'ensemble du Royaume-Uni.

110. <http://www.theguardian.com/politics/2014/jan/23/labour-voting-age-16-mayoral-elections>; <http://www.byc.org.uk/news/ed-miliband-pledges-to-extend-votes-to-16-and-17-year-olds---byc-responds.aspx>

111. <http://www.theguardian.com/politics/2015/jan/07/cameron-happy-hold-vote-lowering-voting-age-16>

112. Un exposé complémentaire – moins détaillé – sera également consacré aux élections locales en Norvège.

a. Autriche

En 2007, l'Autriche a mené une réforme électorale et elle est devenue le premier Etat membre de l'Union européenne à adopter la majorité électorale à seize ans pour toutes les élections. Les initiatives visant à abaisser l'âge du droit de vote en Autriche sont anciennes par rapport aux autres Etats de la région. L'âge du droit de vote a été abaissé de dix-neuf à dix-huit ans à tous les niveaux en 1992¹¹³. A partir de 2000, cinq länder autrichiens¹¹⁴ ont ensuite abaissé à seize ans l'âge du droit de vote aux élections locales et régionales. Après les élections de 2006, la coalition SPÖ-ÖVP, qui a remporté ces élections, a annoncé qu'une de ses mesures serait d'abaisser l'âge du droit de vote à seize ans dans tous les länder d'Autriche et pour tous les niveaux¹¹⁵. L'adoption du projet de loi et la modification de la Constitution n'ont rencontré qu'une opposition relativement faible au Conseil national, où quatre partis sur cinq ont expressément soutenu la mesure¹¹⁶. L'unité des partis politiques et la faible controverse soulevée par la question semblent avoir joué un rôle important dans le fait que l'opinion a elle aussi largement accepté cette idée¹¹⁷.

113. Hofer et al. 2008; Zeglovits/Aichholzer 2014.

114. Burgenland, Carinthie, Styrie et Vienne en 2003, Salzbourg en 2005.

115. Voir par exemple Hofer et al. 2008; voir aussi <http://www.demokratiezentrum.org/en/topics/democracy-debates/elections.html>

116. Assemblée parlementaire, L'âge minimal pour voter, Rapport, doc. 12546, 22 mars 2011, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=13110&lang=FR>

117. Une autre mesure non contestée a été l'abaissement, de dix-neuf à dix-huit ans, de l'âge requis pour se porter candidat, auquel aucun parti ne s'est opposé.

Plusieurs initiatives d'accompagnement ont été cruciales pour donner vie à la proposition : la campagne « *Demokratieinitiative* », lancée et organisée par le ministère de l'Éducation pour l'élection fédérale de 2008 ; de nombreuses campagnes et activités régionales en lien avec les élections à ce niveau ; enfin – et surtout – une réforme de l'éducation civique à l'école¹¹⁸. Plusieurs études et enquêtes universitaires menées depuis montrent, du moins pour le contexte autrichien, que les résultats sont en grande partie positifs¹¹⁹.

Les résultats¹²⁰ montrent tout d'abord ce qui suit :

118. Zeglovits/Aichholzer 2014 ; Schwarzer/Zeglovits 2013.

119. Malgré ces évolutions positives, il convient de garder une certaine prudence. Tout d'abord, l'intérêt croissant et le haut niveau de participation électorale ne sont pas uniformes parmi les jeunes : leur niveau d'éducation et leur statut social sont déterminants. Les résultats ont aussi montré que malgré la mise en place de cours d'éducation civique, les écoles ne peuvent que partiellement combler les différences en matière d'éducation. D'autres difficultés concernent la manière d'atteindre les jeunes non scolarisés, qui ne bénéficient donc pas du programme de sensibilisation à la citoyenneté, et de s'adresser à eux. Alors qu'une trop grande attention est portée aux 16-17 ans, les 18-25 ans ne doivent pas être négligés en tant que cibles des diverses campagnes, car la différence entre les 16-17 ans et les jeunes de dix-huit ans, en termes de maturité politique, est minime. Pour les responsables politiques, le problème reste de combler le fossé qui les sépare des jeunes et de motiver ces derniers pour qu'ils participent aux affaires publiques.

120. Zeglovits/Kritzingner 2013 ; Zeglovits/Zandonella 2013 ; Zeglovits/Aichholzer 2014 ; Wagner et al. 2012.

- il y a un impact positif sur la participation électorale : les jeunes s'intéressent aux élections et votent sensiblement autant que les personnes plus âgées ;
- les jeunes veulent être pris au sérieux et souhaitent que leurs intérêts soient défendus ;
- des campagnes et des activités de sensibilisation politique doivent être menées conjointement et elles contribuent à accroître l'intérêt des jeunes pour les questions politiques.

En bref, l'exemple autrichien montre que la participation des 16-17 ans est en réalité supérieure à celle des autres primo-électeurs plus âgés et qu'elle est presque aussi élevée que la participation globale¹²¹. Par ailleurs, bien que les électeurs adolescents montrent encore un intérêt inférieur à celui des électeurs adultes, ils sont cependant capables de faire des choix éclairés. La convergence entre les positions et le vote des électeurs adolescents est comparable à celle des électeurs adultes. Les électeurs adolescents autrichiens semblent avoir la maturité nécessaire pour participer et faire un véritable choix lorsqu'ils votent. En conclusion, l'exemple autrichien donne raison aux partisans de l'abaissement de la majorité électorale. Les élections à venir nous diront s'il n'y a là que l'effet de la nouveauté ou si les observations se confirment sur la durée.

b. Ecosse – Référendum de 2014

Le référendum écossais de 2014 sur l'indépendance a marqué une innovation sur plusieurs plans, et notamment parce que les 16-17 ans y ont pour la première fois bénéficié du droit

121. Voir par exemple Wagner et al. 2012 ; Zeglovits/Zandonella 2013 et al.

de vote. L'abaissement de la majorité électorale a suscité un vif enthousiasme parmi les adolescents écossais, comme le montrent les chiffres : la participation de 84,6 % est la plus haute jamais enregistrée pour une élection ou un référendum au Royaume-Uni depuis l'introduction du suffrage universel. 109 593 jeunes de 16-17 ans se sont inscrits et 75 % d'entre eux indiquent avoir voté¹²². Surtout, 97 % des 16-17 ans ayant indiqué avoir voté ont dit qu'ils voteraient encore à l'avenir lors des élections et référendums¹²³. La presse écossaise¹²⁴ a félicité les jeunes, affirmant que le seul fait qu'ils aient été aussi nombreux à voter était déjà une victoire, quel que soit le résultat du référendum. Les responsables politiques¹²⁵ favorables à l'abaissement de la majorité électorale ont affirmé que le référendum était la preuve que l'âge du droit de vote devait être abaissé à seize dans tout le Royaume-Uni. Aucun cas de bulletins raturés ni de comportements inappropriés n'a été signalé dans les bureaux de vote. En dépit de cette expérience positive, de la forte participation et du haut niveau de maturité politique dont les jeunes électeurs ont fait preuve, des défis subsistent pour toutes les parties concernées : pour les jeunes électeurs, le défi est d'éviter une éventuelle récupération par les partis politiques, aux fins de leurs propres

122. Lors des élections législatives de 2010, seulement 56 % des 18-24 ans s'étaient inscrits sur les listes électorales, et ils n'avaient été que 44 % à se rendre aux bureaux de vote. En comparaison, 76 % des plus de 65 ans ont voté.

123. Commission électorale 2014.

124. Voir par exemple <http://www.independent.co.uk/news/uk/scottish-independence/scottish-referendum-results-huge-turnout-bolsters-case-for-voting-at-16-9745081.html>

125. Voir par exemple <http://www.theguardian.com/uk-news/2014/dec/15/scotland-voting-age-lowered-16-17>

intérêts¹²⁶; pour les partis politiques, il est de pérenniser l'engagement et l'enthousiasme des jeunes électeurs en vue de leur future participation à des processus politiques moins attractifs qu'un référendum sur l'indépendance.

Après le référendum national, la Commission électorale d'Écosse a publié un rapport détaillé sur son déroulement, qui comprenait aussi des recommandations¹²⁷. Un enseignement important du référendum écossais est que lorsqu'on abaisse la majorité électorale à seize ans, il faut s'y prendre suffisamment longtemps (au moins six mois) à l'avance.

- pour que l'organe de gestion des élections ou les administrateurs mènent toutes les activités ciblées destinées à enregistrer les primo-électeurs¹²⁸;

126. Les 16-17 ans ont été, de loin, la tranche d'âge la plus favorable à l'indépendance, avec 71 % de Oui et 29 % de Non. Au Royaume-Uni, le Parti travailliste, les Verts écossais et les Démocrates libéraux étaient favorablement à l'abaissement de l'âge du droit de vote, mais le Parti conservateur y est historiquement opposé.

127. Concernant le droit de vote des 16-17 ans, la Commission électorale recommande, « lorsqu'un responsable politique ou un législateur envisage qu'une future législation sur les référendums ou les élections accorde le droit de vote aux 16-17 ans, d'examiner s'il est nécessaire de commencer à légiférer sur l'extension du droit de vote six mois avant le début de la campagne électorale, afin de permettre aux administrateurs de planifier les activités de campagne et de sensibilisation, y compris les initiatives d'éducation politique ». (EC 2014: 40).

128. En Écosse, l'élaboration des dispositions permettant de compiler le Registre des jeunes électeurs n'a débuté que moins de deux mois avant le début de la campagne auprès des 16-17 ans, soit à une date très tardive.

- pour que les responsables de campagnes et les partis politiques nouent un contact avec les électeurs de moins de dix-huit ans ;
- pour que les pouvoirs publics et la société civile mettent en œuvre une stratégie de sensibilisation et des initiatives d'éducation politique, à la fois au niveau local et national.

En conclusion, le cas écossais montre que les jeunes, s'ils estiment qu'une question est suffisamment importante et s'ils s'y intéressent, participeront au débat politique et iront voter le jour du scrutin. Lors de la mise en place du droit de vote à seize ans, il est de la plus haute importance de prendre des dispositions en temps utile à tous les niveaux, y compris du point de vue de la législation, de la capacité organisationnelle de l'organe d'administration électorale et des activités d'éducation civique et électorale. Si ces conditions sont remplies, on peut recommander d'envisager l'abaissement de la majorité électorale à seize ans.

c. Norvège

Le constat semble être légèrement différent en Norvège. Comme on l'a vu, dans ce pays¹²⁹, lors des élections locales de 2011, la majorité électorale a été abaissée de dix-huit à seize ans, à titre expérimental, dans 21 communes¹³⁰. Sur les

129. <https://www.regjeringen.no/en/portal/election-portal/trial-of-reduced-voting-age-to-16-for-th/id581646/>; voir aussi Bergh 2013.

130. Un essai analogue, portant sur dix autres communes, sera effectué lors des élections locales de septembre 2015; voir <https://www.regjeringen.no/en/portal/election-portal/right-to-vote-and-the-electoral-register/about-the-right-to-vote-and-the-electora/id457098/>.

16-18 ans concernés, 58 pour cent sont allés voter¹³¹. Deux facteurs ont été avancés pour expliquer ce haut niveau de participation : premièrement, les 16-17 ans sont plus faciles à mobiliser que les tranches d'âge immédiatement supérieures. Ils sont encore scolarisés et n'ont pas quitté le domicile parental ni leur collectivité locale : deuxièmement, les communes sélectionnées ont déployé des efforts considérables pour mobiliser leurs jeunes électeurs (il s'agissait aussi d'un projet de prestige). Un objectif déclaré de l'essai était d'accroître l'intérêt et l'engagement politique parmi les participants âgés de seize et dix-sept ans, mais les enquêtes montrent que cela ne s'est pas produit. Le cas norvégien montre donc que l'abaissement du droit de vote présente de multiples facettes.

QUESTIONS CONNEXES À L'ABAISSEMENT DU DROIT DE VOTE

Le débat sur l'âge du droit de vote est indissociable de plusieurs questions connexes, parmi lesquelles l'abaissement progressif de l'âge requis pour les candidats¹³²/l'exercice du droit de se présenter à une élection et l'éducation civique/politique obligatoire à l'école.

131. Ce chiffre est quelque peu inférieur à celui de la participation générale dans ces communes (63 %), mais nettement supérieur à la participation des primo-électeurs ordinaires (18-21 ans), qui a été de 46 %. <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/higher-turnout-among-first-time-voters/id670637/>

132. Voir aussi, à ce sujet, Assemblée parlementaire, L'âge minimal pour voter, Rapport, doc. 12546, 22 mars 2011, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=13110&lang=FR>, paragraphe 47.

Droit d'éligibilité

L'âge d'éligibilité est l'âge à partir duquel une personne est autorisée légalement à exercer certains mandats publics électifs. Le débat s'articule autour d'arguments analogues à ceux qui prévalent concernant l'âge du droit de vote. De même, on observe également à ce sujet une tendance (historique) à l'abaissement de l'âge requis¹³³.

Toutefois, il existe des différences manifestes entre les conditions d'âge applicable au droit de vote et au droit de se présenter à une élection. Certes, dans les deux cas, les restrictions doivent être aussi limitées que possible et toute personne ayant le droit de voter devrait avoir également celui de briguer un mandat électif. Toutefois, eu égard aux responsabilités qu'entraîne l'exercice d'une fonction publique, les qualifications exigées des candidats peuvent être plus élevées que celles qui sont attendues des électeurs ordinaires. Agir en tant qu'élu politique requiert un plus haut degré de maturité que celui qui est nécessaire pour voter. Par conséquent, une période de temps raisonnable devrait être autorisée entre l'octroi du droit de vote et l'éligibilité¹³⁴.

133. Voir aussi les Critères pour se présenter aux élections locales et régionales, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, CG/2015(28)7FINAL, 26 mars 2015, paragraphe 13, où il est indiqué que la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe (35 sur 47) fixent l'âge d'éligibilité à dix-huit ans.

134. Voir aussi la Recommandation 1315 (1997) du CdE, « Age minimal concernant le droit de vote », <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15349&lang=fr>

Les normes et les bonnes pratiques internationales reflètent aussi ce point de vue. L'âge auquel il est permis de se présenter à une élection est généralement supérieur à l'âge du droit de vote. L'Observation générale n° 25¹³⁵ sur l'article 25 PIDCP (Droit à la participation politique) précise ce qui suit: «... il peut être raisonnable d'exiger un âge minimum plus élevé pour être éligible ou nommé à des postes particuliers dans la fonction publique que pour exercer le droit de vote, dont tout citoyen adulte devrait jouir». D'après le Code de bonne conduite de la Commission de Venise¹³⁶, l'éligibilité devrait de préférence être acquise au même âge que le droit de vote, mais au plus tard à 25 ans, sous réserve de fonctions particulières (sénateur, chef de l'Etat).

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme va dans le même sens concernant son interprétation de l'article 3 du Protocole n° 1, qui implique aussi le droit individuel de se présenter aux élections. Toutefois, les Etats disposent d'une grande marge d'appréciation pour imposer des limitations en la matière. De plus, ainsi qu'il a été reconnu dans *Melnychenko c. Ukraine*, «des conditions plus strictes peuvent être fixées pour l'éligibilité au Parlement que pour le

135. Observation générale n° 25: Le droit de participer aux affaires publiques, les droits de vote et le droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques (article 25), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 juillet 1996.

136. Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, avis n° 190/2002, 23 mai 2003, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-f)

droit de voter [...].»¹³⁷ De même, dans l'affaire W., X., Y. et Z. c. Belgique¹³⁸, la Commission n'a pas considéré que les limites d'âge appliquées en Belgique pour pouvoir se présenter aux élections (25 ans pour la Chambre des députés et 40 ans pour le Sénat) étaient arbitraires.

Tandis que l'âge minimal requis pour être candidat à une élection est établi par la législation nationale et varie considérablement selon les pays (et selon les élections), il est souvent supérieur à l'âge du droit de vote¹³⁹. Cependant, dans des pays comme le Danemark¹⁴⁰, les Pays-Bas¹⁴¹ et la Norvège¹⁴², tout adulte âgé de dix-huit ans ou plus peut se porter candidat et

137. § 57, *Melnychenko c. Ukraine*, requête n° 17707/02, 19 octobre 2004.

138. *W., X., Y. et Z. c. Belgique*, requête n° 6746/74, 20 mai 1975 (Commission).

139. Voir cependant les Critères pour se présenter aux élections locales et régionales, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, CG/2015(28)7FINAL, 26 mars 2015, paragraphe 13, où il est indiqué que la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe (35 sur 47) fixent l'âge d'éligibilité à dix-huit ans. A l'inverse, une distinction entre l'exercice du droit de vote et l'éligibilité est opérée en Lituanie (éligibilité à partir de vingt ans), en Arménie, en Azerbaïdjan, à Chypre, à Monaco, en Fédération de Russie (21 ans), en Roumanie (23 ans) et en Turquie (25 ans). (*Ibid*, paragraphe 14).

140. Loi sur l'élection (législative) du Folketing, loi n° 271 du 13 mai 1987, telle qu'amendée le 10 avril 1991: Elections générales et référendums. Partie 1 Droit de vote et éligibilité, articles 1(1) et 4(1).

141. Constitution du Royaume des Pays-Bas, 2008, article 56; loi du 28 septembre 1989 (loi sur les élections), telle qu'amendée par la loi du 29 octobre 2009, Section B 1. 1.

142. Constitution du Royaume de Norvège, 17 mai 1814, telle qu'amendée le 18 juin 1992, article 50 (et article 61).

être élu à n'importe quel mandat public. Dans d'autres pays, l'âge d'éligibilité varie selon le type d'élection. En Autriche, il faut avoir dix-huit ans ou plus pour se présenter à l'élection au Parlement européen ou au Conseil national¹⁴³, mais au moins 35 ans pour se présenter à l'élection présidentielle¹⁴⁴. En Estonie, l'âge minimal pour se présenter aux élections locales est de dix-huit ans, de 21 ans pour les élections législatives¹⁴⁵ et de 40 ans pour l'élection présidentielle^{146, 147}.

En général, les élections locales et régionales apparaissent comme un cas particulièrement adopté à l'abaissement de l'âge applicable au droit d'éligibilité. Les raisons pour ce faire sont similaires à celles évoquées pour l'abaissement de l'âge du droit de vote¹⁴⁸. La pratique prédominante dans les Etats

143. Loi fédérale sur les élections du Conseil national, Journal officiel fédéral n° 471/1992, telle qu'amendée, Section 1, § 41 (1); Europawahlordnung, BGBl Nr 117/1996, idgF, Wählbarkeit § 29.

144. Bundespräsidentenwahlgesetz, BGBl Nr 57/1971, idgF, § 6.

145. Concernant les élections locales, voir la loi sur l'élection des conseils d'administration locale, 27 mars 2002, telle qu'amendée, § 5. Droit de vote et d'éligibilité, (1 et 5). Concernant les élections législatives, voir la Constitution de la République d'Estonie, 28 juin 1992, § 60.

146. Loi sur l'élection du Président de la République, adoptée le 10 avril 1996, telle qu'amendée le 1er avril 2013, § 2.

147. Voir aussi les Critères pour se présenter aux élections locales et régionales, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, CG/2015(28)7FINAL, 26 mars 2015, paragraphe 15, sur les différences concernant les élections locales et régionales. Il y est noté que l'âge pour exercer les fonctions d'un organe exécutif local est généralement plus élevé que pour être membre d'une assemblée locale.

148. Voir p. 29.

membres reste cependant le maintien de l'éligibilité à l'âge de 18 ans ou au-delà¹⁴⁹. Dans cet esprit, le rapport du Congrès « Critères pour se présenter aux élections locales et régionales » adopté lors de la 28^{ème} session de mars 2015 recommandait de manière conservatrice que « les gouvernements des Etats membres « révisent leur droit interne relatif aux élections locales et régionales, afin de garantir que: i. l'âge à partir duquel une personne peut se porter candidat à un mandat électif local ou régional soit au maximum de 18 ans dans tous les Etats membres »¹⁵⁰.

On observe une tendance générale à l'abaissement de l'âge requis pour se présenter aux élections dans certains pays¹⁵¹. L'âge de l'éligibilité a été ramené de 21 ans à dix-huit ans en Angleterre, au pays de Galles et en Ecosse le 1er janvier 2007¹⁵². De même, un référendum sur l'abaissement – à 21 ans – de l'âge requis pour se présenter à l'élection présidentielle, de 35 à 21 ans, s'est tenu en Irlande le 22 mai 2015¹⁵³. Dans ce pays, l'âge d'éligibilité est actuellement de 35 ans pour la fonction présidentielle¹⁵⁴, de 21 ans pour les élections

149. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Critères pour se présenter aux élections locales et régionales, 26 mars 2015, CG/2015(28)7FINAL, 8.

150. Ibid. 4.

151. Cette tendance s'observe dans de nombreux pays d'Europe, comme la France, l'Allemagne ou l'Italie.

152. Loi de 2006 sur l'administration électorale: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/22/pdfs/ukpga_20060022_en.pdf.

153. Projet de loi de 2015 sur le trente-cinquième amendement à la Constitution (Age de l'éligibilité à la fonction présidentielle) (projet de loi n° 6 de 2015).

154. <http://archive.constitution.ie/reports/crg.pdf#page=23>

aux Chambres de l'Oireachtas et au Parlement européen et de dix-huit ans pour les élections locales. Bien que l'abaissement de l'âge du droit de vote n'ait pas été accepté – 73,1 %¹⁵⁵ (1 412 000) des participants¹⁵⁶ au référendum ont voté Non, contre 26,9 % (ou 520 000) qui étaient favorables à un abaissement de l'âge d'éligibilité¹⁵⁷ – le référendum irlandais reflète lui aussi la tendance générale à un abaissement de l'âge du droit de vote¹⁵⁸.

Ainsi, la tendance observée concernant l'abaissement de l'âge du droit de vote vaut aussi pour l'âge minimal de l'éligibilité. Bien que ce dernier reste en règle générale supérieur au premier, il existe une tendance générale à l'abaissement de ces conditions d'âge.

Outils connexes nécessaires pour un abaissement de la majorité électorale

La question de l'âge du droit de vote est liée également aux approches normatives et concrètes de l'éducation et de la participation civiques et politiques. Une condition essentielle à cet égard est de dispenser tout au long de la scolarité un enseignement civique et politique, approfondi et destiné à

155. <http://www.referendum.ie/results.php?ref=11>

156. La participation a été de 60,51 %.

157. Les chiffres ont été sensiblement identiques dans les 43 circonscriptions, sauf dans quelques circonscriptions de Dublin (65 % ont voté Non et 35 % ont voté Oui).

158. Voir aussi M. Byrne, Opinion: Let's grow our democracy, let's lower the voting age to 16, 2015, <http://www.thejournal.ie/readme/lower-voting-age-ireland-1861928-Jan2015/> pour plus d'informations sur le référendum irlandais.

susciter la réflexion, et qui permette de débattre sur les principales questions politiques¹⁵⁹. Tout l'enjeu est de s'employer à mieux préparer les jeunes à l'exercice de leurs droits civiques, qui semble important dans le débat sur l'abaissement de la majorité électorale.

On considère qu'il serait plus efficace d'inclure une dimension pratique dans l'enseignement – formel et non formel – de la démocratie. Il paraît aussi essentiel de rendre l'éducation politique obligatoire à un âge précoce (12-16 ans), seule tranche d'âge où tous les jeunes – même ceux qui sont issus des milieux les plus touchés par l'exclusion – sont encore dans le système scolaire¹⁶⁰.

Le principal argument de Franklin (2004) dans le débat sur le droit de vote des jeunes est qu'on peut s'attendre à de plus hauts niveaux de participation parmi les jeunes de moins de dix-huit ans, du fait de leur fort ancrage scolaire, grâce auquel ils peuvent apprendre à voter dans un environnement protégé. De plus, la vie est encore considérée comme étant plus « simple » et les jeunes ne sont pas encore aussi inquiets de trouver leur place dans un nouvel environnement social. En particulier, la scolarisation est perçue comme un facteur important pour fournir un cadre social stable et des informations pertinentes. Elle offre divers mécanismes de socialisation

159. <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/lower-the-voting-age-to-16-yes-please-but-only-if-accompanied-by-civic-and-democratic-education-and-a-commitment-to-take-young-peoples-concerns-seriously/>

160. http://www.dr-chill.webspace.virginmedia.com/publications/2013_Youth_Participation.pdf

et elle est, d'une manière générale, à la base de la participation politique¹⁶¹. L'école peut ainsi constituer un modèle de participation politique si les élèves y sont associés aux processus décisionnels¹⁶². Les résultats des études menées indiquent que les jeunes seraient très majoritairement favorables à la généralisation des applications de conseil pour le vote, ainsi qu'à l'organisation de débats électoraux dans les écoles en période d'élections¹⁶³.

De plus, si l'on considère que les enfants dont les parents ont un haut degré d'éducation sont favorisés et font des choix électoraux plus éclairés, l'éducation politique obligatoire à l'école peut être un moyen essentiel de réduire les inégalités entre les enfants issus de milieux sociaux différents. Les projets d'éducation civique nécessaires semblent donc être des instruments connexes cruciaux pour accompagner tout abaissement de l'âge du droit de vote.

C'est aussi ce que confirment tous les instruments internationaux pertinents. En 2010, les Etats membres de l'UE ont adopté la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme¹⁶⁴. Divers projets de résolution du Conseil de l'Europe sur l'abaissement de la majorité électorale soulignent

161. Voir aussi Highton/Wolfinger 2001.

162. Assemblée parlementaire, L'âge minimal pour voter, Rapport, doc. 12546, 22 mars 2011, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=13110&lang=FR>

163. http://www.dr-chill.webspace.virginmedia.com/publications/2013_Youth_Participation.pdf

164. EURYDICE 2012.

l'importance de la participation des jeunes à la vie civique, par l'éducation et la promotion de l'engagement au service de la collectivité¹⁶⁵.

Les bonnes pratiques et les résultats d'études menées dans toute l'Europe montrent ce qui suit :

- l'éducation à la citoyenneté doit être un volet obligatoire des curriculums nationaux, que ce soit en tant que matière autonome, dans le cadre d'une autre matière ou en tant que dimension interdisciplinaire ;
- il est souhaitable qu'à la fois les élèves et les parents participent massivement à la gouvernance des écoles et à des activités informelles et extracurriculaires ;
- les élèves doivent avoir la possibilité de participer à un vaste choix de programmes et de structures leur offrant une expérience pratique de la citoyenneté hors de l'école¹⁶⁶.

165. Voir par exemple la Recommandation 1019 (1985) du CdE « Participation des jeunes à la vie politique et institutionnelle », <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15053&lang=fr> ; la Recommandation 1315 (1997) du CdE, « Age minimal concernant le droit de vote », <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15349&lang=fr> ; Assemblée parlementaire, L'âge minimal pour voter, Rapport, doc. 12546, 22 mars 2011, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=13110&lang=FR>

166. Ces solutions pourraient consister par exemple à travailler avec la collectivité locale, à découvrir et expérimenter la participation démocratique dans la société et à traiter des questions d'actualité telles que la protection de l'environnement et la coopération entre les générations et les nationalités.

Toutefois, de nouvelles manières innovantes de (re-)donner aux jeunes une place dans l'éducation civique et les processus politiques doivent être proposées, du fait des interrogations sur l'attrait des formes traditionnelles de citoyenneté et d'éducation civique¹⁶⁷. Les mesures éventuelles pourraient impliquer l'utilisation des nouvelles technologies, comme par exemple les réseaux sociaux. Par ailleurs, une amélioration constante de la formation initiale et continue des enseignants et des chefs d'établissement scolaire est nécessaire. Autre point important, des outils et instruments d'évaluation appropriés, faisant partie intégrante de l'enseignement et de l'apprentissage, doivent être conçus afin de s'assurer que l'éducation à la citoyenneté, comme toute autre matière d'enseignement, fait l'objet d'une évaluation adéquate.

CONCLUSIONS

Accorder le droit de vote à seize ans favorisera l'intérêt des jeunes et renforcera leur conscience politique à un plus jeune âge, ce qui peut entraîner une plus grande participation politique et un lien plus fort entre les divers espaces politiques où ils s'impliquent, tels que les conseils d'élèves et l'engagement auprès d'associations d'élèves. Il ne peut y avoir que des avantages à cultiver l'intérêt pour la politique à un âge précoce. Cet engagement civique, social et politique fait partie intégrante du développement personnel et social des individus.

En conséquence, l'option la plus raisonnable est de tendre à une harmonisation du droit de vote à seize ans. Cela étant, du

167. Voir par exemple Harris/Wyn 2009; Martin 2012.

fait de la grande marge d'appréciation des Etats en la matière, cette évolution ne pourra se faire que sur une base volontaire. Bien qu'on note une tendance générale à l'abaissement de l'âge du droit de vote à toutes les élections¹⁶⁸, les élections locales/régionales peuvent être un bon point de départ pour appliquer cette mesure.

Enfin, il convient également de noter que l'abaissement de la majorité électorale n'est pas la seule mesure permettant de renforcer une citoyenneté active au sein de la jeunesse. La participation des jeunes est une tâche et une mission plus vaste. Pour autant, l'octroi du droit de vote à seize ans est l'une des mesures permettant de mobiliser les jeunes, ou en d'autres termes la « partie émergée de l'iceberg » de leur participation citoyenne active.

168. Voir aussi les recommandations pertinentes de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe: il devrait y avoir une évolution vers l'harmonisation de l'âge du droit de vote dans tous les pays et à toutes les élections, sur une base volontaire; il conviendrait aussi d'examiner les âges minimaux pour se présenter aux diverses élections (organes locaux et régionaux, parlement, sénat, présidence), en vue de les abaisser chaque fois que cela est souhaitable; Voir Assemblée parlementaire, L'âge minimal pour voter, Rapport, doc. 12546, 22 mars 2011, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=13110&lang=FR>

BIBLIOGRAPHIE

Aarts, K.; Wessels, B. 2005. Electoral Turnout. In: Thomassen, J. (ed.) *The European Voter*. Oxford: Oxford University Press, 64-83.

Amendment XXVI to the United States Constitution from July 1, 1971 Available at: http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_amendments_11-27.html

Bergh, J. 2013. Does Voting Rights Affect the Political Maturity of 16- and 17-Year-Olds? Findings from the 2011 Norwegian Voting-age Trial. In: *Electoral Studies*, 32 (1), 90-100.

Binder, C. 2012. Diversity and Political Rights in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights in *A von Bogdandy, M Morales Antoniazzi, F Piovesan* (ed), *Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica: Emergência de um Novo Direito Público*, Elsevier, 507-520.

Blais, A.; Massicote, L.; Yoshinka, A. 2001. Deciding Who Has the Right to Vote: A Comparative Analysis of Elections Laws. In: *Electoral Studies* 20, 41-62.

Blais, A.; Rubenson, D. 2007. Turnout Decline: Generational Value Change or New Cohorts' Response to Electoral Competition. Manuscript, Available at: http://www.politics.ryerson.ca/rubenson/downloads/turnout_generations.pdf.

Chan, T. W.; Clayton, M. 2006. Should the Voting Age be Lowered to Sixteen? Normative and Empirical Considerations. In: *Political Studies* 54 (3), 533-538.

Cheng, J.D. 2008. Uncovering the Twenty-sixth Amendment. Ann Arbor, MI: University of Michigan. PhD dissertation.

Cowley, P.; Denver, D. 2004. Votes at 16? The Case Against. In: Representation 41, 57-62.

Dalton, R.J. 2008. The Good Citizen: How a Younger Generation is Reshaping American Politics. Washington, DC: CQ Press.

Dinas, E. 2012. The Formation of Voting Habits. In: Journal of Elections, Public Opinion & Parties 22 (4), 431-456.

Electoral Commission. 2003. How Old is Old Enough? The Minimum Age of Voting and Candidacy in UK Elections. London: Electoral Commission. www.electoralcommission.org.uk/files/dms/AEM_10002-8073_E_N_S_W_.pdf.

Electoral Commission. 2004. Age of Electoral Majority: Report and Recommendations. London: Electoral Commission.

Electoral Commission. 2014. ELC/2014/02. Scottish Independence Referendum Report on the referendum held on 18 September 2014 http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0010/179812/Scottish-independence-referendum-report.pdf

European Commission. 2006. EC Methodological Guide on Electoral Assistance, 2006, http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/ec-methodological-guide-on-electoral-assistance_en.pdf

Ernst, M.; Martin P. P. 2005. Neurobiology of Decision Making: A Selective Review from a Neurocognitive and Clinical Perspective. In: Biological Psychiatry 58 (8), 597-604.

Fieldhouse, E.; Tramner, M.; Russell, A. 2007. Something About Young People or Something About Elections? Electoral Participation of Young People in Europe: Evidence from a Multilevel Analysis of the European Social Survey. In: *European Journal of Political Research* 46, 797-822.

Folkes, A. 2007. The Case for Votes at 16. In: *Representation* 41, 52-56.

Franklin, M. 2004. *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in the Established Democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.

Franklin, M.; Marsh, M.; Lyons, P. 2004. The Generational Basis of Turnout Decline in Established Democracies. In: *Acta Politica* 39 (2), 115-151.

Gerber, A.S.; Green, D.P.; Shachar, R. 2003. Voting May be Habit-Forming: Evidence from a Randomized Field Experiment. In: *American Journal of Political Science* 47 (3), 540-550.

Hamilton, V. E. 2012. *Democratic Inclusion, Cognitive Development, and the Age of Electoral Majority*. Faculty Publications. Paper 1467. <http://scholarship.law.wm.edu/facpubs/1467>

Harris, A.; Wyn, J. 2009. Young people's politics and the micro-territories of the local. *Australian Journal of Political Science* 44, 327-344.

Hart, D.; Atkins, R. 2011. American Sixteen- and Seventeen-Year-Olds are Ready to Vote. In: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 633, 201-222.

Highton, B.; Wolfinger, R.E. 2001. The First Seven Years of the Political Life Cycle. In: *American Journal of Political Science* 45 (1), 202-209.

Hofer, V.; Ladner, K.; Reichmann, G. 2008. Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre – Fortschritt oder Irrweg. In: *Journal für Rechtspolitik* 16 (1), 27-32.

Katz, R.S. 1997. *Democracy and Elections*. Oxford: Oxford University Press.

Kozeluh, U.; Nitsch, S. 2006. Wahlen heisst erwachsen werden! Analyse des Wahlverhaltens Jugendlicher zwischen 16 und 18 Jahren bei der Wiener Landtagswahl 2005. In: *SWS-Rundschau* 46 (2), 126-149.

Martin, A. 2012. Political Participation among the Young in Australia: Testing Dalton's Good Citizen Thesis. In: *Australian Journal of Political Science* 47, 211-226.

McAllister, I. 2014. The Politics of Lowering the Voting Age in Australia: Evaluating the Evidence. In: *Australian Journal of Political Science* 49 (1), 68-83.

Pammett, J.H.; Myles, J. 1991. Lowering the Voting Age to 16. In: Megyery, K. (ed.) *Youth in Canadian Politics: Participation and Involvement*. Volume 8. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.

López Pintor, R. 2004. Stages in the Electoral History of Western Europe. In: *Voter Turnout in Western Europe*, 13-16, available at http://www.idea.int/publications/voter_turnout_weurope/upload/Full_Reprot.pdf.

Plutzer, E. 2002. Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood. In: *American Political Science Review* 96 (1), 41-56.

Power Commission, 2006. Power to the People: The Report of Power: an Independent Inquiry into Britain's Democracy. Available at: http://www.powerinquiry.org/report/documents/PowertothePeople_002.pdf

Reyna, V. F.; Farley, F. 2006. Risk and Rationality in Adolescent Decision Making: Implications for Theory, Practice, and Public Policy. In: *Psychological Science in the Public Interest* 7 (1), 1-44.

Schwarzer, S.; Zeglovits, E. 2013. The Role of Schools in Preparing 16- and 17-year-Old Austrian First-Time Voters for the Election. In: Abendschoñ, S. (ed.) *Growing into Politics: Contexts and Timing of Political Socialisation*. Colchester: ECPR Press, 73-89.

Tonge, J. 2009. Revitalising Politics: Engaging Young People. In: *Representation* 45 (3), 237-246.

Topf, R. 1995. Electoral Participation. In: Klingemann, H.D.; Fuchs, D. (eds.), *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press, 27-51.

The Representation of the People Act 1969, Available at: <http://hansard.millbanksystems.com/acts/representation-of-the-people-act-1969>

Votes at 16. 2008. 16 for 16: 16 Reasons for Votes at 16. Available at: <http://www.electoral-reform.org.uk/downloads/16for16.pdf>

Wagner, M.; Johann, D.; Kritzinger, S. 2012. Voting at 16: Turnout and the Quality of Vote Choice. In: *Electoral Studies* 31(1), 372-383.

Zeglovits, E.; Kritzinger, S. 2013. New Attempts to Reduce Overreporting of Voter Turnout and their Effects. In: *International Journal of Public Opinion Research*. DOI:10.1093/ijpor/edt010.

Zeglovits, E.; Zandonella, M. 2013. Political Interest of Adolescents Before and After Lowering the Voting Age: The Case of Austria. In: *Journal of Youth Studies* 16 (8), 1084-1104.

Zeglovits, E.; Aichholzer, J. 2014. Are People More Inclined to Vote at 16 than at 18? Evidence for the First-Time Voting Boost Among 16- to 25-Year-Olds in Austria. In: *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 24 (3), 351-361.

Résolution 387 (2015)

Le vote à 16 ans

Conséquences sur la participation
des jeunes aux niveaux local et régional

Débatue et adoptée par le Congrès
le 20 octobre 2015

1. Renforcer la participation politique active est une question très actuelle, du point de vue en particulier de la motivation des jeunes et de leur inclusion dans les processus de décision politique. Les élections sont communément considérées comme étant la principale « courroie de transmission » de la participation politique des citoyens. Compte tenu des mutations socio-politiques de ces dernières décennies et de la désillusion croissante à l'égard de la politique, l'abaissement de l'âge du droit de vote est devenu une question d'intérêt public. Cette mesure, dans son principe, traduit une volonté d'étendre la reconnaissance du statut de citoyen et de renforcer l'inclusion et la participation politiques en tant que principes fondamentaux de la démocratie représentative.

2. Alors que la plupart des pays ont fixé la majorité électorale à dix-huit ans, les évolutions démographiques, l'éducation, un meilleur accès à l'information – grâce notamment aux nouvelles technologies – et une conscience politique accrue ont considérablement amélioré la prise de décision des jeunes et leur capacité à faire des choix éclairés. La majorité électorale marque le point de départ de la participation à la prise de décisions démocratique et le droit de vote est reconnu comme un droit fondamental; en conséquence, et malgré une certaine résistance, l'abaissement du droit de vote à seize ans semble être une tendance générale.

3. De plus, on estime qu'à long terme l'abaissement de la majorité électorale à seize ans a un effet positif sur la participation aux élections: il permet en effet aux jeunes d'exercer leurs droits civiques à un âge précoce, ce qui peut aussi engendrer un intérêt, plus généralement, pour l'engagement

social et politique, conçu comme faisant partie intégrante du développement personnel et social des individus.

4. Par ailleurs, les décisions prises à l'échelle locale et régionale portent sur des questions concrètes et proches des préoccupations des citoyens, et elles sont donc plus aisément compréhensibles. Par conséquent, les élections locales et régionales semblent être un «banc d'essai» et un point de départ particulièrement adapté pour un abaissement de l'âge du droit de vote à seize ans. C'est aussi ce que confirme la pratique interne de plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, qui ont abaissé l'âge du droit de vote uniquement pour les élections locales et/ou régionales.

5. Au vu de ce qui précède, le Congrès se félicite de l'évolution notée dans les Etats membres et les régions à pouvoirs législatifs concernant l'abaissement de la majorité électorale à seize ans au niveau territorial, mesure jugée propice à l'engagement et l'inclusion des jeunes à un âge précoce, à l'élargissement de la représentation électorale et à la légitimité des responsables élus de cette manière et de leurs mandats politiques.

6. Dans le cadre de ses activités et de sa stratégie actuelles visant à stimuler la participation des jeunes aux niveaux local et régional, le Congrès :

a. appelle ses commissions à évaluer la pratique et l'évolution des conditions d'âge applicables au droit de vote aux élections locales et régionales et à promouvoir la question de l'abaissement de la majorité électorale à seize ans lors de telles élections, dans le cadre de son action prioritaire visant à garantir l'engagement et l'inclusion des jeunes ;

b. demande à la commission compétente d'entreprendre l'élaboration d'un Rapport et d'une Recommandation invitant les Etats membres du Conseil de l'Europe à davantage harmoniser l'âge du droit de vote, et plus précisément à faire des élections locales et régionales un « point de départ » et un « banc d'essai » pour l'abaissement de l'âge du droit de vote à seize ans ;

c. demande à la commission compétente d'entreprendre l'élaboration d'un Rapport et d'une Recommandation destinés aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur la situation de l'éducation civique et de l'éducation politique obligatoire à l'école dans les Etats membres, en tant qu'outils connexes à l'introduction du droit de vote à seize ans ;

d. encourage les collectivités territoriales, et notamment les régions à pouvoirs législatifs, à mettre en œuvre des stratégies de promotion de la démocratie locale et régionale en abaissent l'âge du droit de vote à seize ans pour leurs élections respectives, dans les pays où la majorité électorale est à un âge supérieur ;

e. invite les associations de pouvoirs locaux et régionaux des Etats membres du Conseil de l'Europe à mener des campagnes de sensibilisation afin d'encourager la participation active des jeunes par le biais d'un abaissement de l'âge du droit de vote à seize aux élections locales et régionales.

Convaincu que les élections sont la principale «courroie de transmission» de la participation politique des citoyens et que le niveau territorial est le terrain idéal pour expérimenter la réduction de l'âge de vote à 16 ans, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a adopté un rapport appelant à promouvoir la question de l'abaissement de la majorité électorale à seize ans lors des élections locales et régionales.

Le rapport du Congrès présente les enjeux du débat en s'appuyant sur une analyse comparative des pratiques actuelles concernant les conditions de vote au niveau territorial dans les différents États membres du Conseil de l'Europe.

Le rapport souligne aussi plusieurs questions connexes telles que l'abaissement progressif de l'âge requis pour se présenter aux élections et l'éducation civile et politique systématique à l'école.

La collection «Elections démocratiques» présente les rapports adoptés par le Congrès concernant des questions récurrentes et transversales relatives aux élections locales et régionales.

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est une institution du Conseil de l'Europe, chargée de renforcer la démocratie locale et régionale dans ses 46 États membres. Formé de deux chambres – la Chambre des pouvoirs locaux et la Chambre des régions – et de trois commissions, il comprend 612 élus représentant plus de 130 000 collectivités territoriales.