



## **Droit de vote à 16 ans**

# **Modification de la Constitution cantonale et de la loi sur les droits politiques**

Chancellerie d'Etat

---



---

**Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la Constitution cantonale et de la loi sur les droits politiques (droit de vote à 16 ans)**

---

1.	Résumé .....	3
2.	Le contexte .....	4
2.1	Motion Masshardt (M 266/2006 – Droit de vote à 16 ans) .....	4
2.2	Réglementation .....	4
2.3	La participation politique dans un environnement en mutation .....	5
2.4	Historique du débat sur le droit de vote à 16 ans dans le canton de Berne .....	5
3.	Droit comparé .....	6
3.1	Cantons .....	6
3.1.1	Introduction .....	6
3.1.2	Glaris .....	6
3.1.3	Bâle-Ville .....	6
3.1.4	Uri .....	7
3.1.5	Grisons .....	7
3.1.6	Décisions négatives .....	7
3.2	Confédération .....	8
3.3	Pays étrangers .....	9
3.3.1	Introduction .....	9
3.3.2	Autriche .....	9
3.3.3	Slovénie .....	9
3.3.4	Allemagne .....	9
3.4	Bilan de l'analyse de droit comparé .....	9
4.	Motifs plaidant en faveur du changement .....	9
4.1	Maturité politique .....	9
4.2	Intérêt pour la politique .....	10
4.3	Evolution démographique .....	11
4.4	Indices d'une hausse de la participation politique des jeunes adultes .....	12
4.4.1	Hausse du taux de participation des jeunes lors de l'élection du Conseil national 12	
4.4.2	Campagne nationale <i>Young Commitment</i> .....	13
4.4.3	Campagne 21. Oktober – besser wählen .....	13
4.5	Conclusions scientifiques et recommandations politiques du PNR 52 .....	13
4.6	Avis favorable de la Commission cantonale de la jeunesse .....	14
4.7	Une mesure utile et moderne .....	14
4.8	Amélioration de l'éducation à la citoyenneté .....	15
5.	Commentaire des dispositions .....	16
5.1	Modification de la Constitution cantonale .....	16
5.2	Modification de la loi sur les droits politiques .....	17
6.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature .....	18
7.	Répercussions financières .....	18
8.	Répercussions sur le personnel .....	18
9.	Répercussions sur les communes .....	18
10.	Répercussions sur l'économie .....	18
11.	Résultat de la procédure de consultation .....	18

## 1. Résumé

Le Grand Conseil a adopté la motion Masshardt (M 266/2006 – Droit de vote à 16 ans) par 79 voix contre 74 le 5 juin 2007. La motion charge le Conseil-exécutif « de présenter au Grand Conseil un projet de modification de la Constitution cantonale pour l'introduction du droit de vote à 16 ans au niveau cantonal et au niveau communal. L'âge d'éligibilité reste 18 ans. » Le présent projet législatif est destiné à réaliser ce mandat.

La Constitution cantonale (ConstC) emploie le terme générique de droit de vote qui recouvre le droit de prendre part aux votations, le droit d'élire (capacité civique active) et le droit d'éligibilité (capacité civique passive) ainsi que le droit de signer des initiatives et des référendums. L'article 55, alinéa 1 ConstC donne actuellement le droit de vote en matière cantonale à tous les Suisses et toutes les Suissesses qui résident dans le canton et sont âgés de 18 ans révolus. La majorité sera à l'avenir différente pour la capacité civique active et la capacité civique passive, la première devant être abaissée à 16 ans. La majorité restera à 18 ans pour la capacité civique passive.

Le projet comporte une révision partielle de la Constitution et une révision partielle de la loi sur les droits politiques (LDP). La motion demande que le droit de vote à 16 ans soit également introduit en matière communale. L'article 13 de la loi sur les communes (LCo) qui régit le droit de vote en matière communale renvoie au droit de vote en matière cantonale. L'abaissement à 16 ans de l'âge du droit de vote en matière communale ne nécessite donc pas nécessairement une révision de la loi sur les communes. Dans un souci de clarté et de cohérence, le Conseil-exécutif propose néanmoins d'inscrire expressément la nouvelle réglementation dans la loi sur les communes.

Le droit de vote à 16 ans a suscité un vaste débat en Suisse ces dernières années. Un canton, celui de Glaris, a déjà franchi le pas. Le débat reste à l'ordre du jour dans plusieurs cantons et à la Confédération. Le parlement du canton de Bâle-Ville a accepté le droit de vote à 16 ans le 12 novembre 2008, par 64 voix contre 38. La votation populaire aura lieu en 2009. Une initiative a été déposée le canton d'Uri. Dans d'autres cantons encore, des interventions parlementaires sont en suspens ou la collecte des signatures est en cours en vue du dépôt d'une initiative. Dans les cantons, c'est surtout le parlement qui a été jusque-là le théâtre du débat sur le droit de vote à 16 ans. La question n'a jamais été soumise au peuple, sauf dans le canton de Glaris.

Le Conseil-exécutif est favorable à l'abaissement de l'âge du droit de vote, jugeant cette mesure adéquate. Divers arguments plaident en sa faveur : l'évolution démographique va modifier la pyramide des âges du corps électoral. La garantie du contrat de génération sera un des grands enjeux de demain. Le droit de vote à 16 ans est selon le Conseil-exécutif une des mesures susceptibles de favoriser la solidarité intergénérationnelle. Le canton de Berne a ainsi la possibilité d'adresser un signal positif aux jeunes.

La révision partielle de la Constitution cantonale est soumise à la votation obligatoire. Le peuple aura donc à se prononcer sur le droit de vote à 16 ans et on verra si cette mesure recueille la majorité.

## 2. Le contexte

### 2.1 *Motion Masshardt (M 266/2006 – Droit de vote à 16 ans)*

Le 29 novembre 2006, la députée Nadine Masshardt (PS-JS) a déposé l'intervention suivante :

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

- au niveau cantonal et
- au niveau communal.

L'âge d'éligibilité reste 18 ans.

#### Développement

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

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

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

Le Conseil-exécutif a proposé l'adoption de la motion au Grand Conseil le 2 mai 2007 (ACE 0734/2007). Le Grand Conseil s'est rallié à cette proposition le 5 juin 2007, par 79 voix contre 74 (et une abstention).

### 2.2 *Réglementation*

Le droit de vote est régi par l'article 55 ConstC. Tous les Suisses et toutes les Suissesses qui résident dans le canton et sont âgés de 18 ans révolus ont le droit de vote en matière cantonale. La Constitution cantonale emploie le terme générique de droit de vote qui recouvre le droit de prendre part aux votations, le droit d'élire (capacité civique active) et le droit d'éligibilité (capacité civique passive) ainsi que le droit de signer des initiatives et des référendums.

Le droit de vote englobe dès lors le droit

- de prendre part aux élections et votations cantonales et communales ainsi qu'aux assemblées communales (capacité civique active),
- de signer des demandes populaires (telles qu'initiatives et référendums) et des listes de candidatures,
- d'être élu au Conseil des Etats, au Conseil-exécutif, au Grand Conseil ou au conseil municipal ainsi que dans les autorités judiciaires et celles de la commune, du district et de la région (capacité civique passive).

La majorité sera à l'avenir différente pour la capacité civique active et la capacité civique passive, la première devant être abaissée à 16 ans. La majorité restera à 18 ans pour la capacité civique passive, autrement dit pour le droit d'éligibilité. Ce système permettra d'éviter le problème que pose la différence entre majorité politique et majorité civile. Certes, elles ne doivent pas nécessairement coïncider, comme le montre l'exemple des cantons qui, à l'époque où la majorité civile était encore à 20 ans, avaient déjà introduit le droit de vote à 18 ans. Au niveau fédéral également, l'âge de la majorité politique a été abaissé quelques années avant celui de la majorité civile. Il faudra toutefois toujours être âgé de 18 ans révolus et donc être majeur pour pouvoir être élu dans une autorité cantonale ou communale. Il serait sinon difficile de faire admettre qu'une personne encore mineure puisse en tant que membre d'une autorité apprécier et juger d'affaires de droit qui échappent à sa compétence en tant que particulier.

### *2.3 La participation politique dans un environnement en mutation*

Le droit de vote confère aux citoyens et citoyennes un droit constitutionnel individuel, mais il les investit aussi d'une compétence organique et, partant, d'une fonction publique. La composition de l'électorat n'a jamais été statique. Ainsi, l'introduction du droit de vote universel et égal à 18 ans s'est faite en plusieurs étapes (suffrage universel masculin, introduction du suffrage féminin en 1971, abaissement de la majorité civique à 18 ans en 1991). La composition de l'électorat s'adapte au fil des années aux mutations sociales et autres. L'évolution démographique doit elle aussi être mentionnée dans ce contexte car elle va modifier la pyramide des âges de l'électorat. La garantie du contrat de génération et de la solidarité intergénérationnelle sera un des grands enjeux de demain. C'est le dialogue entre les générations sur les grandes questions qui déterminera notre avenir. Il est capital pour la cohésion sociale de débattre ouvertement de la composition de l'électorat, en toute franchise. Mais l'élargissement du droit de vote est un sujet qui demande de la patience.

### *2.4 Historique du débat sur le droit de vote à 16 ans dans le canton de Berne*

Il a déjà été question dans le canton de Berne d'introduire le droit de vote à 16 ans. Le 10 juin 1998, Madame Ursula Wyss a déposé une motion dans laquelle elle demandait l'introduction du droit de vote à 16 ans en matière cantonale et communale (M 123/1998). Le 7 octobre 1998, le Conseil-exécutif a proposé le rejet de cette motion. Le 17 novembre 1998, le Grand Conseil a rejeté par 91 voix contre 83 (et 6 abstentions) l'introduction du droit de vote à 16 ans en matière cantonale, mais l'a acceptée, sous forme de postulat, en matière communale, par 104 voix contre 73. Le 15 novembre 2001, le Conseil-exécutif a présenté un rapport au Grand Conseil sur le droit de vote à 16 ans au niveau communal. Le gouvernement ne voyait aucune raison d'introduire le droit de vote à 16 ans dans les communes. Lors de sa séance du 16 janvier 2002, la commission consultative s'est rangée à l'avis du Conseil-exécutif. Le 19 mars 2002, le Grand Conseil a pris connaissance de ce rapport en exprimant son approbation par 99 voix contre 51, rejetant ainsi l'introduction du droit de vote à 16 ans en matière communale.

### 3. Droit comparé

#### 3.1 Cantons

##### 3.1.1 Introduction

Le droit de vote à 16 ans a suscité un vaste débat en Suisse ces dernières années. Un canton, celui de Glaris, a déjà franchi le pas. Le débat reste à l'ordre du jour dans plusieurs cantons et à l'échelle de la Confédération. Les parlements de deux cantons (Berne et Bâle-Ville) ont adopté des interventions parlementaires à ce sujet. Une initiative a été déposée dans un autre canton (Uri). Dans d'autres cantons encore, des interventions parlementaires sont en suspens ou la collecte des signatures est en cours en vue du dépôt d'une initiative. Mais, ces derniers mois, plusieurs cantons ont aussi refusé le droit de vote à 16 ans. C'est surtout le parlement qui a été jusque-là le théâtre du débat. La question n'a jamais été soumise au peuple, sauf dans le canton de Glaris. Le peuple n'a donc encore jamais opposé de refus au droit de vote à 16 ans.

##### 3.1.2 Glaris

Glaris est le premier canton à avoir introduit le droit de vote à 16 ans et il reste le seul dans ce cas. Depuis 2007, les jeunes Glaronnais et Glaronnaises de 16 et 17 ans peuvent voter en matière communale et cantonale. La capacité civique passive reste toutefois à 18 ans. Les Jeunes socialistes (JUSO Glarnerland) ont déposé en juillet 2005 un projet réclamant l'introduction de la capacité civique active et passive à 16 ans en matière communale et cantonale. Le Conseil d'Etat a pour sa part proposé au Grand Conseil de soumettre un contre-projet à la *Landsgemeinde* prévoyant l'abaissement à 16 ans de la capacité civique active, mais le maintien à 18 ans de la capacité civique passive. Selon lui, ce changement devrait permettre aux jeunes intéressés par la politique de s'initier aux mécanismes et de participer ainsi à la détermination de leur avenir. De même, la volonté de renouveau très manifeste dans la jeune génération lors de la *Landsgemeinde* de 2006 pourrait ainsi être relayée. Par contre, la proposition de maintenir à 18 ans la limite pour le droit d'éligibilité permettrait d'assurer la coïncidence avec la majorité civile. La procédure de consultation a donné des résultats contrastés. Dans leur grande majorité, les communes ont rejeté le projet comme le contre-projet. Les partis étaient pour leur part divisés. La commission et le Grand Conseil ont voté contre le projet et le contre-projet. Le Grand Conseil était d'avis que dans leur majorité, les jeunes ne désiraient pas le droit de vote à 16 ans ni n'attachaient d'importance à ce point. Selon les parlementaires, faire la différence entre majorité civique et majorité civile compliquerait artificiellement les mécanismes. Les jeunes de 16 à 18 ans manqueraient en outre d'expérience et de maturité et seraient de ce fait influençables. Tous ces arguments ont conduit le Grand Conseil, le 6 février 2007, à refuser le droit de vote à 16 ans par 40 voix contre 29 et à proposer le rejet à la *Landsgemeinde*. Celle-ci a pris sa décision le 6 mai 2007, au bout d'une heure de discussion environ. Le droit de vote à 16 ans a en définitive été accepté d'une courte tête.

##### 3.1.3 Bâle-Ville

Le 11 janvier 2001, l'assemblée constituante a refusé par 33 voix contre 20 d'inscrire le droit de vote à 16 ans dans la nouvelle Constitution cantonale. Cette décision n'a toutefois pas mis un terme au débat : le 10 mai 2007, une motion réclamant l'abaissement à 16 ans de la capacité civique active a été déposée. Adoptée le 23 janvier 2008 par le Grand Conseil, par 62 voix contre 39, cette motion charge le Conseil d'Etat de présenter un projet qui prévoit toutefois le maintien du droit d'éligibilité à 18 ans. Le projet a été présenté par le gouverne-

ment le 16 avril 2008. Le Grand Conseil l'a accepté le 12 novembre, par 64 voix contre 38. Le peuple sera donc appelé à se prononcer en 2009.

#### 3.1.4 Uri

Les Jeunes socialistes (JUSO) d'Uri ont déposé le 17 mars 2008 une initiative populaire réclamant l'abaissement à 16 ans de la capacité civique active. Munie du nombre requis de signatures, l'initiative a formellement abouti. Le Conseil d'Etat va devoir maintenant la présenter au Grand Conseil. Ce dernier contrôlera sa validité et, selon l'issue de ce contrôle, la soumettra au vote populaire. La population du canton d'Uri sera donc vraisemblablement appelée à se prononcer aux urnes sur le droit de vote à 16 ans. Les initiatives devant être soumises au peuple dans les 18 mois à compter de leur dépôt, la votation populaire devrait avoir lieu au plus tard en septembre 2010.

#### 3.1.5 Grisons

Le 8 mai 2007, le Conseil d'Etat a proposé l'adoption d'une motion réclamant le droit de vote à 16 ans, se référant pour ce faire aux décisions prises par le Conseil-exécutif du canton de Berne et par la *Landsgemeinde* de Glaris. Le 12 juin 2007, toutefois, le Grand Conseil a rejeté la motion de justesse, par 45 voix contre 44. Les sections jeunesse des partis cantonaux ont alors envisagé la possibilité de lancer une initiative sur l'abaissement à 16 ans de la capacité civique active et le 3 avril 2008, les Jeunes PDC et les Jeunes socialistes ont franchi le pas. Le comité d'initiative a maintenant un an pour récolter les 4000 signatures nécessaires. Si l'initiative aboutit, le peuple devra se prononcer.

#### 3.1.6 Décisions négatives

La décision prise par la *Landsgemeinde* glaronnaise le 6 mai 2007 a entraîné dans son sillage le dépôt d'interventions parlementaires dans plusieurs cantons. Certaines sont encore en suspens (cf. ch. précédents). Certains cantons, toutefois, ont refusé le droit de vote à 16 ans, arguant fréquemment que les développements au niveau fédéral ne devaient pas être anticipés (cf. ch. 3.2).

- Le 9 janvier 2007, le Grand Conseil du canton d'Argovie a rejeté une motion par 80 voix contre 47.
- Le 18 juin 2007, une initiative parlementaire déposée au Grand Conseil zurichois n'a recueilli que 57 voix, ratant ainsi le soutien provisoire.
- Le 10 mai 2007, une motion réclamant la capacité civique active à 16 ans a été déposée dans le canton de Bâle-Campagne. Le Conseil d'Etat en a proposé le rejet et le Grand Conseil l'a suivi dans cette décision le 18 octobre 2007, par 27 voix contre 49 (et 3 abstentions).
- Une motion a également été déposée dans le canton du Jura. Le 21 décembre 2007, le parlement s'est rallié par 34 voix contre 19 à la proposition de rejet du gouvernement.
- Le 16 mai 2007, un mandat réclamant la capacité civique active à 16 ans a été déposé dans le canton de Soleure. Le Conseil d'Etat en a proposé le rejet le 21 août 2007 et le Grand Conseil l'a suivi dans cette décision le 11 mars 2008.
- Une motion similaire a été déposée dans le canton de St-Gall le 5 juin 2007. Dans ce cas également, elle s'est heurtée au refus du Conseil d'Etat, le 28 août 2007, et du Grand Conseil, le 26 septembre 2007, par 112 voix contre 36.

- Dans le canton de Thurgovie, une motion a été déposée le 9 mai 2007 qui réclame l'abaissement à 16 ans de la capacité civique active. Le Conseil d'Etat en a proposé le rejet le 8 avril 2008 et le Grand Conseil l'a suivi le 2 juillet 2008, par 79 voix contre 32.
- Une motion populaire a été déposée en février 2008 dans le canton de Fribourg. Lancée au printemps 2007, elle réclame le droit de vote à 16 ans en matière cantonale et communale. Le Conseil d'Etat en a proposé l'adoption le 8 juillet 2008, mais le Grand Conseil l'a rejetée le 8 octobre 2008, par 63 voix contre 30 et 6 abstentions.

### 3.2 Confédération

Le 22 juin 2007, la conseillère nationale Evi Allemann a déposé une initiative parlementaire. La Constitution fédérale doit être modifiée pour abaisser à 16 ans l'âge de la capacité civique active des Suisses et des Suissesses. La capacité civique passive doit en revanche être maintenue à 18 ans. La Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national s'est déclarée favorable le 29 novembre 2007, par 11 voix contre 10. Elle a estimé que la Confédération pouvait dans ce domaine faire œuvre de pionnière en favorisant la participation politique des jeunes et emboîter le pas au canton de Glaris. Selon elle, les jeunes ont plus tôt des opinions politiques du fait des mutations sociales. L'abaissement de l'âge du droit de vote leur permettrait de mettre en pratique ce qu'ils apprennent en instruction civique. Une minorité de la commission estimait que ce n'était pas à la Confédération de montrer la voie et qu'il valait mieux observer l'évolution dans les cantons. Le 22 janvier 2008, la CIP du Conseil des Etats s'est prononcée par 9 voix contre 3 contre le droit de vote à 16 ans, prenant le contre-pied de son homologue du Conseil national. Cette dernière n'a donc pas la possibilité d'élaborer un projet ; les Chambres doivent d'abord se prononcer sur le principe et trancher le sort de l'initiative. La CIP du Conseil des Etats a jugé l'abaissement de l'âge du droit de vote inopportun, aussi longtemps que la majorité civile est à 18 ans. Droits et obligations vont selon elle de pair. Elle a estimé tout aussi inopportun d'accorder à une catégorie de la population la capacité civique active, mais pas la capacité civique passive. Or, ces droits politiques vont par deux : quiconque s'exprime sur des questions politiques et élit des membres d'autorité devrait aussi avoir la capacité d'exercer un mandat électif. La CIP du Conseil national s'est saisie du dossier une nouvelle fois le 10 avril 2008. Elle n'a pas jugé utile de persister pour l'heure dans sa décision vu l'opinion sans équivoque exprimée par la CIP du Conseil des Etats et elle a proposé au Conseil national, par 15 voix contre 8, de ne donner aucune suite à l'initiative parlementaire d'Evi Allemann. Le 24 septembre 2008, le Conseil national s'est rallié par 107 voix contre 61 à la proposition de la commission de ne donner aucune suite à l'initiative.

L'initiative parlementaire d'Evi Allemann n'était pas la première tentative d'introduction du droit de vote à 16 ans au niveau fédéral. Le 7 décembre 1999, la conseillère nationale Ursula Wyss avait déposé une première initiative parlementaire réclamant le droit de vote à 16 ans. La CIP du Conseil national s'était déclarée favorable au principe. Elle avait cependant considéré que cette démarche méritait d'être analysée de plus près, raison pour laquelle la commission avait déposé le 30 mars 2000 une motion destinée à fixer à 16 ans la capacité civique active (00.3180 – Motion Droit de vote à 16 ans ; Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national, du 26.5.2000). Le Conseil fédéral avait proposé le 24 mai 2000 la transformation de la motion en postulat. Le Conseil national avait rejeté la motion le 5 juin 2000 par 89 voix contre 79.

Une interpellation concernant l'éducation à la citoyenneté est toujours en suspens au niveau fédéral (interpellation 07.3636 Pascale Bruderer du 4.10.2007).

### 3.3 *Pays étrangers*

#### 3.3.1 Introduction

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

#### 3.3.2 Autriche

L'Autriche est le premier pays européen à avoir introduit le droit de vote à 16 ans au niveau fédéral. L'abaissement de l'âge requis pour l'obtention du droit de vote figure dans l'accord de coalition du nouveau gouvernement et dans le programme gouvernemental 2007 – 2010. Le 14 mars 2007, le gouvernement a adopté les principes d'une réforme électorale dans ce sens. Le parlement a voté la réforme le 5 juin 2007. Au niveau communal, le droit de vote est accordé à 16 ans dans le Burgenland, en Carinthie, à Salzbourg, en Styrie et à Vienne. Les trois Länder du Burgenland, de Salzbourg et de Vienne ont également introduit le droit de vote à 16 ans au niveau du Land.

#### 3.3.3 Slovénie

Les jeunes slovènes jouissent de la capacité civique active dès 16 ans dans la mesure où ils exercent une activité rémunérée.

#### 3.3.4 Allemagne

Ces dernières années, différents Länder ont abaissé à 16 ans l'âge requis pour l'obtention du droit de vote au niveau communal. Au niveau du Land, les jeunes de 16 ans ont le droit de vote à Berlin, en Basse-Saxe, en Rhénanie du Nord-Westphalie, dans le Schleswig-Holstein, en Mecklembourg-Poméranie occidentale et en Saxe-Anhalt.

### 3.4 *Bilan de l'analyse de droit comparé*

Le débat mené dans les cantons montre bien que le droit de vote à 16 ans est un sujet controversé en Suisse. Les décisions sont toujours prises à une courte majorité. Il semble toutefois qu'à long terme, le droit de vote à 16 ans pourrait s'imposer. Quoiqu'il en soit, c'est un sujet politiquement important qui appelle un vaste débat.

## 4. **Motifs plaidant en faveur du changement**

### 4.1 *Maturité politique*

Dans le contexte du droit de vote à 16 ans, la question de la maturité politique des jeunes revient toujours dans les discussions. Les aspects suivants doivent être pris en considération :

- *Imprécision des notions* : la maturité politique est érigée aujourd'hui en critère déterminant pour l'établissement de l'âge d'obtention des droits politiques. Or, c'est là une notion dont la définition est imprécise. Néanmoins, on peut l'entendre au sens de la capacité gé-

nérale de distinguer et de formuler ses intérêts matériels et immatériels au sein de la société.

- *Discernement (art. 18 CSS)* : toute personne qui n'est pas dépourvue de la faculté d'agir raisonnablement à cause de son jeune âge, ou qui n'en est pas privée par suite de maladie mentale, de faiblesse d'esprit, d'ivresse ou d'autres causes semblables, est capable de discernement. Le discernement est donc la faculté d'agir raisonnablement. Il permet à la personne de mesurer correctement les conséquences de ses actes et lui assure la maturité de caractère qui l'amène à agir conformément à sa raison. La loi n'attribue pas le discernement à un âge précis. De manière générale, les jeunes de 16 ans sont capables de discernement. Une personne douée de cette capacité doit assumer la responsabilité de ses actes et répondre des dommages qui pourraient résulter d'un acte contraire au droit.
- *Exercice personnel des droits de l'individu* : conformément à l'article 11, alinéa 2 de la Constitution fédérale, les jeunes exercent eux-mêmes leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement. Ainsi, le critère déterminant n'est pas la majorité mais la capacité de discernement.
- *Majorité religieuse à 16 ans (art. 303, al. 3 CCS)* : l'enfant âgé de 16 ans révolus a le droit de choisir lui-même sa confession.
- *Droit de vote à 16 ans dans les Eglises nationales* : selon l'article 122, alinéa 2 ConstC, les Eglises nationales règlent le droit de vote de leurs membres en matière ecclésiale et paroissiale. Dans le canton de Berne, l'Eglise réformée évangélique et l'Eglise catholique romaine accordent le droit de vote à 18 ans. Dans l'Eglise réformée évangélique, le droit de vote à 18 ans a obtenu la préférence par rapport au droit de vote à 16 ans le 26 novembre 1995 lors d'une votation populaire ecclésiastique. L'Eglise catholique chrétienne a quant à elle introduit le droit de vote à 16 ans.
- *Fin de la scolarité obligatoire* : à l'issue des neuf années d'école obligatoire, à 16 ans, les jeunes se trouvent face à des décisions déterminantes pour leur avenir (choix d'une profession, poursuite de la formation).
- *Début de l'obligation de payer des impôts* : les jeunes qui ont atteint l'âge de 16 ans au cours de la période fiscale ou qui ont gagné leur premier salaire doivent remplir une déclaration de revenu et ont l'obligation de payer des impôts.
- *Adhésion aux partis politiques* : la plupart des partis prévoient dans leurs statuts que l'adhésion est possible pour les jeunes à partir de 16 ans. L'obtention de la carte du parti leur confère les droits et obligations de membres à part entière. Les partis créditent donc les jeunes d'une certaine maturité politique.

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

#### 4.2 Intérêt pour la politique

La question de l'intérêt des jeunes de 16 ans pour la politique est un deuxième aspect important. Les éléments suivants sont à considérer dans ce contexte :

- *Amélioration de l'éducation à la citoyenneté* : personne ne conteste l'importance de l'éducation à la citoyenneté. Plusieurs avis émis durant la procédure de consultation ont

insisté sur ce point. Le Conseil-exécutif a déjà pris de nombreuses mesures pour améliorer l'éducation à la citoyenneté (cf. ch. 4.8 et 11).

- *Augmentation de l'intérêt lié au renforcement de la participation politique* : la formation politique entre dans l'enseignement. Pendant la scolarité, les jeunes sont amenés à s'intéresser à des questions politiques. Reste à savoir s'il est judicieux que l'instruction civique à l'école obligatoire soit suivie d'une interruption de deux ans avant que les jeunes aient la possibilité d'exercer le droit de vote. Cette interruption entre l'école obligatoire et la majorité présente le risque que les jeunes perdent l'intérêt pour les institutions et la politique faute de pouvoir y prendre une part active.
- *Sondages d'opinion* : entre le 21 et le 24 mai 2007, l'institut Isopublic a mené un sondage auprès de 500 jeunes de 14 à 18 ans en Suisse alémanique, en Suisse romande et au Tessin. Commandée par le *SonntagsBlick*, *Le Matin Dimanche* et *Il Caffè*, l'enquête a révélé que 42,5 pour cent des jeunes souhaitent l'abaissement du droit de vote à 16 ans et que 53,1 pour cent y sont opposés (cf. [www.isopublic.ch](http://www.isopublic.ch), *Schweizer Jugendbefragung 2007*). 5,2 pour cent des personnes interrogées sont « très intéressées » par la politique, 35 pour cent « vaguement intéressées », 43,4 pour cent « guère intéressées » et 16,4 pour cent « pas intéressées du tout ». Un sondage mené dans les Grisons auprès de 349 jeunes de 16 et 17 ans a donné des résultats similaires : à la question de savoir si elles exerceraient le droit de vote si elles en bénéficiaient, presque 60 pour cent des personnes interrogées ont répondu par l'affirmative. Les sondages révèlent donc que plus de 40 pour cent des jeunes de 16 et 17 ans s'intéressent à la politique et accueilleraient favorablement le droit de vote à 16 ans.

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

### 4.3 Evolution démographique

Lorsqu'il a traité le programme gouvernemental de législature de 2007 à 2010 le 20 novembre 2006, le Grand Conseil a demandé dans une déclaration de planification notamment que le Conseil-exécutif attribue une plus grande importance à l'évolution démographique et à ses répercussions dans les différents domaines politiques. Outre les répercussions dans les différents domaines politiques, l'évolution démographique aura des conséquences pour le domaine sociétal. En particulier, il en résultera une modification de la pyramide des âges du corps électoral. L'impact de l'évolution démographique sur les droits politiques a déjà été analysé en détail. Le Conseil-exécutif souhaite mettre en évidence notamment les points suivants :

- *Vieillesse démographique* : la population ne cesse de vieillir. La pyramide des âges de la population suisse a considérablement changé : la base est plus mince, la strate de l'âge moyen est plus large et la pointe s'est nettement élevée. En 1900, les jeunes de moins de 15 ans représentaient 31 pour cent de la population totale, en 2001, 17 pour cent seulement. Dans le même temps, la proportion des personnes retraitées est passée de 5,8 à 15,5 pour cent. Dans la catégorie des personnes âgées de 80 ans et plus, l'augmentation est particulièrement sensible. Cette évolution, qui résulte d'un recul des naissances en parallèle à l'augmentation de l'espérance de vie, est ce que l'on nomme le vieillissement démographique. La tendance aura pour effet d'accélérer le vieillissement général et de faire reculer notablement le nombre des personnes actives. Cette évolution s'explique par le fait que les années à forte natalité se déplacent vers le haut de la pyramide. L'augmentation prévisible de la population ces 30 prochaines années concerne exclusivement les plus de 45 ans. La croissance est d'autant plus forte que l'âge est élevé.

Le nombre des plus de 80 ans augmente de deux fois et demie par rapport à aujourd'hui, alors que le nombre des personnes âgées de 0 à 44 ans diminue. Le nombre des enfants et des jeunes de moins de 20 ans diminue de 15 pour cent par rapport à aujourd'hui.

- *Confirmation de cette évolution par les scénarios les plus récents* : selon les prévisions les plus récentes sur l'évolution de la population des cantons, la proportion des plus de 65 ans passe en Suisse de 16 pour cent en 2005 à plus de 24 pour cent en 2030 (cf. Office fédéral de la statistique, Scénarios de l'évolution de la population des cantons de 2005 à 2030, du 26.4.2007). Selon ces scénarios, le canton de Berne présentera en 2030 une proportion supérieure à la moyenne des cantons de personnes ayant l'âge de la retraite, de 27 pour cent.
- *Mise en péril du contrat de génération et de la solidarité intergénérationnelle* : on désigne par contrat de génération le consensus social instauré pour le financement des prestations sociales liées aux générations, à savoir principalement la formation, la prévoyance vieillesse et l'assurance-maladie. Les assurances sociales reposent ainsi quasi exclusivement sur le principe de la solidarité. Selon l'évolution et la conception de ces dispositifs, le poids croissant qui pèsera sur la population active ces prochaines années risque de mettre en péril le contrat de génération et la solidarité intergénérationnelle. C'est le dialogue entre les générations sur les grandes questions qui déterminera notre avenir.
- *Influence de l'âge sur le comportement électoral* : on observe un glissement progressif du corps électoral vers les classes d'âge les plus élevées. Après 2010, plus de la moitié des électrices et électeurs auront plus de 50 ans. Cette évolution se répercutera sur le comportement électoral. Bien que des analyses détaillées montrent que les facteurs non démographiques tels que la formation ou le revenu, les différences régionales et culturelles ou la conjoncture ont un impact plus déterminant que l'âge sur la manière de penser, les attitudes et les comportements lors des votations, on aurait tort de sous-estimer le facteur de l'âge. Dans certains domaines, l'impact du vieillissement démographique est particulièrement sensible, et il en restera ainsi à l'avenir. Quand le vote concerne une question touchant aux générations, la tendance est clairement à la défense des acquis.
- *L'enjeu de l'évolution démographique* : l'évolution démographique place la Suisse et le canton de Berne devant de grands défis. Pour y faire face, il faut prendre des mesures dans différents domaines politiques.

La pérennité du contrat de génération est l'un des grands enjeux de ces prochaines années. Pour le Conseil-exécutif, le droit de vote à 16 ans est une des mesures susceptibles de favoriser la solidarité intergénérationnelle.

#### 4.4 Indices d'une hausse de la participation politique des jeunes adultes

##### 4.4.1 Hausse du taux de participation des jeunes lors de l'élection du Conseil national

Depuis l'introduction du droit de vote à 18 ans, le taux de participation des 18 à 24 ans augmente continuellement lors des élections fédérales (cf. [www.selects.ch](http://www.selects.ch) ; Georg Lutz, Elections fédérales 2007, Participation et choix électoral, p. 6).

1995: 21 pour cent  
 1999: 28 pour cent  
 2003: 33 pour cent  
 2007: 35 pour cent

L'intérêt croissant des jeunes pour la politique a des causes objectives. Il pourrait être une conséquence de l'abaissement du droit de vote à 18 ans en 1991. Il semble en tout cas que l'intérêt pour la politique se renforce quand les jeunes adultes peuvent prendre part aux scrutins. Lors de l'élection du Conseil national de 2007, le taux de participation des 18 à 24 ans

dépassait celui des 25 à 34 ans (35 et 34% respectivement). Il était en outre à peine inférieur à celui des 35 à 44 ans (39%).

#### 4.4.2 Campagne nationale *Young Commitment*

A l'approche des élections fédérales de 2007, les partis ont mené plusieurs campagnes dans le but de mobiliser les jeunes peu intéressés par la politique et de les inciter à voter. La campagne *Young Commitment* par exemple entendait mobiliser un maximum de jeunes adultes et de jeunes appelés aux urnes pour la première fois. Les méthodes employées pour les inciter à voter devaient être adaptées à leur âge, sans parti pris politique ou idéologique. Les responsables de la campagne ont donc surtout collaboré avec les écoles, mettant en place un réseau de 20 écoles secondaires réparties dans 20 cantons et de quelques écoles professionnelles. Ce procédé leur a permis de contacter directement 15 000 jeunes environ. La campagne était centrée sur les thèmes intéressant les jeunes (p. ex. violence juvénile, endettement des jeunes, énergie nucléaire). Des spots diffusés sur Internet incitaient les jeunes à débattre de ces questions. Des manifestations d'envergure cantonale ou nationale ont en outre été organisées. L'initiative de cette campagne revient à la fondation Forum Alpinum, fondée par d'anciens élèves du Lyceum Alpinum de Zuoz. Elle était placée sous le patronage de la chancelière de la Confédération Annemarie Huber-Hotz et soutenue par la Chancellerie fédérale.

#### 4.4.3 Campagne 21. Oktober – besser wählen

L'association apolitique *21. Oktober – besser wählen* a elle aussi lancé une campagne de mobilisation, ouvrant pour ce faire un site Internet. Ses objectifs étaient les mêmes que *Young Commitment*, à la différence près que l'action visait un public à peine politisé. Plusieurs groupes régionaux ont tenté d'entrer en contact avec les jeunes directement dans la rue. La campagne a été menée par des bénévoles. D'après les responsables, ces derniers considéraient la campagne comme un investissement dans leur propre avenir professionnel. Il s'agissait, par des messages simples, de retenir l'attention de jeunes n'ayant eu jusque-là aucun contact avec la politique et les institutions. Des liens avec des sites très fréquentés et avec YouTube devaient amener les jeunes internautes à tomber par hasard sur la page d'accueil de la campagne (cf. *NZZ* du 3.9.2007 ; *YouTube-Generation an die Urne – Strategien für eine höhere Wahlbeteiligung Jugendlicher* [La génération YouTube aux urnes – Stratégies pour renforcer la participation électorale des jeunes]).

#### 4.5 Conclusions scientifiques et recommandations politiques du PNR 52

Le Conseil-exécutif estime qu'il ne faut pas sous-estimer la maturité politique des jeunes de 16 ans et leur intérêt pour la question. Les études scientifiques s'intéressent également à ce thème : le Programme national de recherche (PNR) 52 « Enfance, jeunesse et les relations entre générations dans une société en mutation » analyse entre autres la participation des enfants et des jeunes à la vie scolaire et à la vie de la collectivité (cf. [www.nfp52.ch](http://www.nfp52.ch)). Les programmes nationaux de recherche sont des outils d'encouragement de la Confédération. Les questions et les problèmes traités par les PNR concernent généralement l'environnement social et politique. Les autorités politiques identifient un problème et demandent aux scientifiques de les aider à le résoudre. L'objectif du PNR 52 est de recueillir de nouvelles données sur les conditions de vie ainsi que sur les besoins actuels et futurs des enfants et des jeunes en Suisse. Les résultats de ces travaux devront livrer des bases pratiques et mener à des mesures de mise en œuvre pratiques. Un des principaux enseignements tirés du PNR 52 est le suivant :

Les enfants et les jeunes sont l'avenir de notre pays. S'ils grandissent dans des conditions favorables, ils auront plus de chances de pouvoir un jour exploiter leur potentiel et de s'épanouir. Les adultes sous-estiment souvent les enfants et les adolescents. Une étude représentative menée sur le long terme a montré que, contrairement à l'opinion largement répandue, la majorité des jeunes sont tout à fait disposés à exercer leurs responsabilités. Pourtant, les adultes n'exploitent pas suffisamment leurs aptitudes. Les scientifiques recommandent aux autorités politiques et à la société de mieux tenir compte du potentiel sous-estimé et sous-exploité des enfants et des jeunes et de mieux les soutenir pour qu'ils puissent devenir des citoyens et des citoyennes autonomes et responsables. Le PNR 52 en appelle aux autorités politiques et aux adultes pour qu'ils écoutent les aspirations des jeunes, qu'ils stimulent leur potentiel et qu'ils éliminent les inégalités. Les principaux enseignements du PNR 52 ont été consignés dans deux publications (cf. Rapport des générations en Suisse et Enfance et jeunesse en Suisse).

#### 4.6 *Avis favorable de la Commission cantonale de la jeunesse*

La Commission cantonale de la jeunesse (CCJ) est un organe consultatif qui assiste le Conseil-exécutif dans les questions touchant à la politique et à l'aide en faveur de la jeunesse. Elle travaille en étroite collaboration avec les organisations de jeunes et les institutions de l'aide à la jeunesse. Elle peut adresser au Conseil-exécutif des propositions concernant toutes les questions déterminantes dans ce domaine. Le 25 avril 2007, la CCJ s'est prononcée à une nette majorité pour l'introduction du droit de vote à 16 ans. Elle a exposé ses motifs dans une lettre du 27 avril 2007 : il est crucial d'impliquer très tôt les jeunes dans tous les domaines de la vie de la collectivité. L'implication devrait débiter à l'enfance. C'est pourquoi la CCJ a développé conjointement avec des communes et des services de protection des enfants et des jeunes différentes formes de participation et des projets dans ce domaine. Les démarches multiples entreprises autour de la participation, technique d'intégration culturelle, retiennent une attention croissante. Les parents, les écoles, l'animation des groupes de jeunes, les communes et le canton sont dans ce contexte tenus par la même obligation. Il s'agit de traduire en faits le but social inscrit dans la Constitution cantonale selon lequel les désirs et les besoins des jeunes doivent être pris en considération (art. 30, al. 1, lit. e ConstC). La possibilité d'exercer le droit de vote à 16 ans est un moyen permettant de réaliser ce but. La participation aussi précoce que possible de la jeunesse se traduira par un certain nombre d'effets positifs pour leur intégration dans la société et pour la formation politique des jeunes générations. La Journée parlementaire de la jeunesse du 24 janvier 2007 a montré une fois encore que bon nombre de jeunes s'intéressent aux questions qui se posent à la société et souhaitent s'engager de manière active. L'introduction du droit de vote à 16 ans est un moyen efficace, parmi d'autres, permettant de favoriser la participation active des jeunes à l'évolution de la société et de les inciter à endosser en temps voulu des responsabilités politiques. Enfin, elle permet une mise en pratique intéressante de l'instruction civique.

#### 4.7 *Une mesure utile et moderne*

L'abaissement de l'âge requis pour l'obtention du droit de vote est une question importante. La discussion demandera du temps, et il faudra peut-être plusieurs années pour que se forme l'opinion à ce sujet. Le fait que le débat soit régulièrement relancé et la justesse des résultats des votes soulignent clairement l'importance de la thématique. Les temps sont mûrs pour l'introduction du droit de vote à 16 ans dans le canton de Berne, après Glaris et indépendamment des décisions qui seront prises à l'échelle fédérale. A noter d'ailleurs que les cantons ont déjà fait œuvre de précurseurs lorsque l'âge du droit de vote a été établi à 18 ans. Au niveau fédéral, le droit de vote à 18 ans a été adopté en votation populaire le 3 mars 1991, alors que le canton de Schwyz le pratiquait déjà depuis 1848. Dans le canton de Glaris, la *Landsgemeinde* l'a voté en 1980, tandis que le canton de Berne a franchi le pas en 1989.

Le canton de Berne a fait œuvre de pionnier dans différentes questions constitutionnelles par le passé (p. ex. inscription des buts sociaux dans la Constitution, introduction du principe de publicité et du référendum constructif). Il a l'occasion de confirmer aujourd'hui son ouverture face au changement. L'introduction du droit de vote à 16 ans n'entraîne pas de changements majeurs dans la composition du corps électoral. Le nombre d'électeurs et d'électrices du canton de Berne passerait de 700 000 à 715 000 environ, soit une augmentation modeste de deux à trois pour cent.

#### 4.8 Amélioration de l'éducation à la citoyenneté

Tant les partisans du projet « Droit de vote à 16 ans » que les détracteurs ont souligné l'importance de l'éducation à la citoyenneté durant la procédure de consultation (cf. ch. 11). Le présent chapitre indique dès lors les mesures qui ont été prises pour améliorer la situation dans ce domaine.

Différentes enquêtes ont montré que les connaissances des jeunes Suisses en matière politique sont lacunaires. Dans sa réponse à l'interpellation Masshardt (I 269/2006) et à la motion Sommer (M 257/2006), le Conseil-exécutif a souligné qu'il a conscience de ce problème. Dans le plan d'études de l'école obligatoire, le thème de la « Politique » est réglé en termes contraignants. Des mesures ont d'ores et déjà été prises pour améliorer la formation politique, ou alors elles sont en cours de préparation (cf. réponses aux interventions M 257/2006, M 267/2006, M 268/2006, I 269/2006, I 057/2007). Depuis le traitement des différentes interventions en juin 2007, les mesures suivantes ont notamment été prises :

##### *Plan d'études*

Les travaux d'élaboration d'un plan d'études alémanique ont été lancés fin 2006, et le canton de Berne y prend une part active. Le projet, qui sera envoyé en consultation fin 2008, assimile l'éducation à la citoyenneté à un thème transversal, du fait de son intérêt sociétal. Le plan d'études décrira minutieusement la progression des apprentissages. Les connaissances et compétences à acquérir seront intégrées aux différents domaines disciplinaires. Le plan d'études alémanique devrait entrer en vigueur en 2012.

##### *Moyens d'enseignement et aides didactiques*

Un exemplaire du nouveau classeur « *Politik und Demokratie – leben und lernen* » a été envoyé gratuitement à toutes les écoles de la scolarité obligatoire durant l'été 2007. La motion Sommer (M 257/2006 ; Instruction civique à l'école obligatoire et dans le cycle secondaire II) a ainsi pu être classée dans le rapport de gestion de 2007. Les autres mesures mentionnées dans la réponse se poursuivent. D'autres ouvrages ont été publiés depuis la parution du classeur. La politique est en outre traitée dans les manuels d'autres disciplines, par exemple dans « *Spuren – Horizonte. Mensch – Raum – Zeit – Gesellschaft* », un manuel d'histoire et de géographie pour les classes à partir de la 5<sup>e</sup> année. Cet ouvrage, qui s'intègre dans la série *Lernwelten Natur-Mensch-Mitwelt*, est coédité par la Commission des moyens d'enseignement et des plans d'études de l'école obligatoire de la Direction de l'instruction publique.

##### *Formation du corps enseignant : Formation de base pour le cycle préscolaire et le cycle primaire*

- Une formation politique est dispensée dans le cadre de la discipline et de la didactique « *Natur – Mensch – Mitwelt (NMM)* » (Connaissance de l'environnement). Les étudiantes et étudiants apprennent que les thèmes enseignés doivent également être vus sous l'angle sociopolitique et reçoivent les outils didactiques de mise en œuvre. Pour approfondir leurs connaissances, ils peuvent suivre un module à option dans les domaines de la connaissance, de l'expérience et de l'exercice de la démocratie (« *Demokratie kennen* », « *Demokratie erfahren* » ou « *Demokratie üben* »). La citoyenneté et la culture politique en Suisse

sont également abordés dans divers modules de sciences de l'éducation et de sciences sociales (p. ex. « formation et éducation », « école, enfance et société » et « apprentissage de la différence »). Certains aspects de la question sont traités en profondeur (p. ex. droits des enfants, politique et formation).

- L'institut d'enseignement préscolaire et d'enseignement primaire de la Haute école pédagogique de Berne (PH Bern) mène depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2007 un projet de recherche ambitieux sur les représentations qu'ont les élèves de la politique et sur la conception qu'a le corps enseignant de l'éducation à la citoyenneté à l'école. Dirigé par Katharina Kalcsics, le projet doit permettre, d'ici le 31 août 2010, de faire l'état des lieux des connaissances des élèves du primaire dans le domaine de la politique et de leur conception des mécanismes politiques. Il s'insère parfaitement dans la recherche didactique qui s'intéresse aux connaissances préliminaires des enfants et prend le relais des études didactiques déjà menées dans le domaine des sciences naturelles sur les représentations des enfants et d'autres études dans le domaine des réalités sociales.

#### *Formation du corps enseignant : Secondaire I*

Depuis le début de l'année scolaire 2008/2009, la PH Bern propose, pour le secondaire I, deux cours en histoire qui se concentrent sur l'éducation à la citoyenneté :

- Institutions politiques – Mécanismes – Contenus. La Suisse dans le contexte international.
- Théories de l'Etat et de la société.

#### *Formation du corps enseignant : Secondaire II*

La formation spécialisée a lieu à l'Université. A la PH Bern, les sujets politiques sont discutés dans la didactique de la discipline Histoire ; ils correspondent à un quart de l'offre globale. L'accent est mis sur la Suisse, soit dans la perspective contemporaine, soit dans la perspective historique.

Le système de formation bernois porte donc toute l'attention voulue à l'éducation à la citoyenneté. Le Conseil-exécutif entend l'améliorer encore avec les mesures évoquées ci-dessus.

L'amélioration de l'éducation à la citoyenneté est également un thème de discussion au niveau fédéral (cf. interpellation 07.3636 Pascale Bruderer du 4.10.2007). Le site [www.politischebildung.ch](http://www.politischebildung.ch) livre une bonne synthèse du débat sur la question en Suisse.

## **5. Commentaire des dispositions**

### *5.1 Modification de la Constitution cantonale*

#### *Article 55, alinéa 1, 1<sup>re</sup> phrase*

La Constitution cantonale emploie le terme générique de droit de vote qui recouvre le droit de prendre part aux votations, le droit d'élire (capacité civique active) et le droit d'éligibilité (capacité civique passive) ainsi que le droit de signer des initiatives et des référendums. L'article 55, alinéa 1 ConstC donne actuellement le droit de vote en matière cantonale à tous les Suisses et toutes les Suissesses qui résident dans le canton et sont âgés de 18 ans révolus. La majorité sera à l'avenir différente pour la capacité civique active et la capacité civique passive, la première devant être abaissée à 16 ans. La majorité restera à 18 ans pour la capacité civique passive. Dorénavant, les droits suivants pourront être exercés dès l'âge de 16 ans :

- celui de prendre part aux élections et votations cantonales et communales ainsi qu'aux assemblées communales (capacité civique active),
- celui de signer des demandes populaires (telles qu'initiatives et référendums) et des listes de candidatures.

*Article 55, alinéa 1, 2<sup>e</sup> phrase*

L'article 55, alinéa 1, 2<sup>e</sup> phrase ConstC règle la capacité civique passive. La réglementation en vigueur ne sera pas modifiée. Pour jouir du droit d'éligibilité, une personne devra, outre satisfaire aux conditions énoncées dans la première phrase de l'article 55, alinéa 1, avoir 18 ans révolus. Cette condition vaut notamment pour l'élection au Grand Conseil, au Conseil-exécutif, au Conseil des Etats et dans les autorités judiciaires cantonales (cf. art. 67, al. 1 ConstC). Comme c'est déjà actuellement le cas, les droits suivants ne pourront être exercés dans le canton de Berne qu'à partir de l'âge de 18 ans : élection au Conseil des Etats, au Conseil-exécutif, au Grand Conseil ou au conseil municipal ainsi que dans les autorités judiciaires et celles de la commune, du district et de la région (capacité civique passive).

*Entrée en vigueur*

La modification de la Constitution cantonale doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

## 5.2 *Modification de la loi sur les droits politiques*

*Article 4, 1<sup>re</sup> phrase*

Cette disposition s'énonce actuellement en ces termes: « Le droit de vote en matière cantonale est régi par la Constitution cantonale ». Il ne serait en fait pas nécessaire de la modifier. Néanmoins, dans un souci de clarté et de cohérence, il est utile de répéter la disposition constitutionnelle dans la loi. Ce qui permet par ailleurs de clarifier dans la loi également la différence d'âge concernant la capacité civique active et la capacité civique passive.

*Article 4, 2<sup>e</sup> phrase*

Cette disposition régit la capacité civique passive. Pour pouvoir être élue, une personne doit avoir 18 ans révolus.

*Article 7, 1<sup>re</sup> phrase*

Cette disposition régit la capacité civique active des Suisses et Suissesses de l'étranger. Eux aussi pourront dorénavant prendre part aux élections et votations à partir de l'âge de 16 ans.

*Article 7, 2<sup>e</sup> phrase*

Cette disposition régit la capacité civique passive des Suisses et Suissesses de l'étranger. Pour pouvoir être élus, ils doivent avoir 18 ans révolus.

*Modification indirecte de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo)**Article 13*

L'article 13 LCo accorde actuellement le droit de vote en matière communale aux personnes domiciliées dans la commune depuis trois mois au moins et qui ont le droit de vote en matière cantonale. Cette disposition renvoie donc au droit de vote en matière cantonale. L'abaissement à 16 ans de l'âge du droit de vote en matière communale ne nécessite donc pas nécessairement une révision de la loi sur les communes. Dans un souci de clarté et de cohérence, le Conseil-exécutif propose néanmoins d'inscrire expressément l'âge requis pour l'exercice de la capacité civique passive dans une seconde phrase. Pour pouvoir être élue dans une autorité communale – l'exécutif, le législatif, la présidence et la vice-présidence de l'assemblée communale (cf. art. 35, al. 1, lit. a LCo) – la personne devra avoir 18 ans révolus.

*Article 113*

L'article 113 LCo accorde le droit de vote en matière bourgeoise aux bourgeois et bourgeoises domiciliés dans la commune qui ont le droit de vote en matière cantonale. Cette disposition renvoie donc au droit de vote en matière cantonale. L'abaissement à 16 ans de l'âge du droit de vote en matière bourgeoise ne nécessite donc pas nécessairement une modification de l'article 113 LCo. Celle de l'article 4 LDP suffit pour ce faire. Dans un souci de clarté et de

cohérence, le Conseil-exécutif propose néanmoins d'inscrire expressément l'âge requis pour l'exercice de la capacité civique passive dans une seconde phrase. Pour pouvoir être élue dans une autorité de la commune bourgeoise, la personne devra avoir 18 ans révolus.

#### *Entrée en vigueur*

La modification de la Constitution cantonale et celle de la loi sur les droits politiques sont liées et elles ne peuvent qu'entrer en vigueur simultanément. Les dispositions finales de la modification législative le précisent donc.

### **6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature**

Le projet n'est pas inscrit au programme législatif du programme gouvernemental de législature de 2007 à 2010. Le fait d'impliquer plus fortement les jeunes dans le processus de formation de l'opinion pourrait toutefois renforcer la cohésion intergénérationnelle. Dans ce sens, le projet s'inscrit dans la priorité à la cohésion définie dans le programme de législature.

### **7. Répercussions financières**

Le projet n'a pas de répercussions financières majeures. L'abaissement de l'âge du droit de vote à 16 ans va se traduire par environ 15 000 électeurs et électrices de plus, soit une augmentation de deux ou trois pour cent. Il va en résulter une augmentation des dépenses de l'ordre de 1000 francs par votation.

### **8. Répercussions sur le personnel**

Le projet n'a aucune répercussion sur le personnel.

### **9. Répercussions sur les communes**

Le projet se répercute sur le droit de vote en matière communale, la capacité civique active étant à 16 ans aussi dans ce cas. Le nombre des électeurs et électrices des communes va donc augmenter de deux ou trois pour cent. Les communes devront éventuellement adapter leur réglementation si celle-ci mentionne expressément la limite d'âge de 18 ans pour l'exercice du droit de vote. L'âge de la capacité civique passive reste à 18 ans.

### **10. Répercussions sur l'économie**

Le projet n'a aucune répercussion sur l'économie.

### **11. Résultat de la procédure de consultation**

Le projet a été soumis à la consultation du 27 juin au 1<sup>er</sup> octobre 2008. Les 41 avis émis font un accueil positif au projet et une majorité l'approuve (PS du canton de Berne, PS-JS du canton de Berne, Les Verts du canton de Berne, Jeunes Vert-es Berne, PEV canton de Berne, Jeunes PEV canton de Berne, communes de Berne, Bienne, Köniz, Langenthal, Münsingen, Spiez, Worb et Thoune, Conseil du Jura bernois, Association des préfets et des préfètes du

canton de Berne, Eglises réformées Berne – Jura – Soleure, Association des paroisses du canton de Berne, Commission cantonale de la jeunesse). Quelques avis seulement sont expressément opposés au droit de vote à 16 ans (UDC du canton de Berne, PRD du canton de Berne, commune de Steffisbourg, Association bernoise des communes et corporations bourgeoises, Union du commerce et de l'industrie du canton de Berne). Deux avis manifestent plutôt du scepticisme (Eglise catholique-romaine du canton de Berne, Secrétaires communales et communaux du Jura bernois, SCJB). Certains destinataires de la procédure de consultation ont renoncé à émettre un avis sur le fond. Tant les partisans du projet que les détracteurs soulignent l'importance de l'éducation à la citoyenneté (cf. ch. 4.8). Vu l'issue de la procédure, le projet peut être soumis au Grand Conseil sans modification.

Berne, le 10 décembre 2008

Au nom du Conseil-exécutif,  
la présidente : *Egger-Jenzer*  
le chancelier : *Nuspliger*