



... la proposition de loi

POUR UN NOUVEAU PACTE DE CITOYENNETÉ AVEC LA JEUNESSE PAR LE VOTE À 16 ANS, L'ENSEIGNEMENT ET L'ENGAGEMENT

Sur le rapport de Nadine Bellurot (Les Républicains – Indre), **la commission des lois n'a pas adopté la proposition de loi n° 370 rect. (2020-2021)** pour un nouveau pacte de citoyenneté avec la jeunesse par le vote à 16 ans, l'enseignement et l'engagement, présentée par Martine Filleul (Socialiste, Écologiste et Républicain – Nord) et plusieurs de ses collègues.

La commission a jugé que l'ouverture du droit de vote à 16 ans ne constituait pas une réponse adéquate à la forte abstention constatée chez les jeunes et qu'elle serait de surcroît en contradiction avec l'exigence constitutionnelle de coïncidence entre les majorités électorale et civile. La commission a, du reste, écarté l'hypothèse de l'abaissement concomitant de la majorité civile à 16 ans.

Soucieuse de préserver la liberté des collectivités territoriales pour le déploiement d'outils favorisant la participation des jeunes à la vie démocratique locale, la commission n'a pas considéré souhaitables les dispositions visant à renforcer les obligations pesant sur les collectivités territoriales en matière de conseils de jeunes.

Enfin, elle n'a pas jugé nécessaire la création au collège d'un nouvel enseignement obligatoire de sciences politiques, estimant préférable de renforcer l'articulation entre les enseignements existants afin de former les futurs citoyens.

1. FACE AU CONSTAT PRÉOCCUPANT DE L'ABSTENTION CHEZ LES JEUNES, UNE RÉPONSE EN TROMPE-L'ŒIL

A. UN CONSTAT PRÉOCCUPANT : LA FORTE ABSTENTION DES JEUNES

Taux de participation générale et par tranche d'âge aux dernières élections

Élection	Taux de participation par tranche d'âge						Taux de participation générale	
	18-24 ans	25-34 ans	35-49 ans	50-59 ans	60-69 ans	70 ans et +		
Régionales et départementales 2021 (moyenne des 2 tours)	17 %	19 %	22 %	36 %	41 %	59 %	33,67 %	
Municipales 2020	1 ^{er} tour	30 %	32 %	39 %	39 %	62 %	63 %	44,49 %
	2 ^e tour	28 %	28 %	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	40,89 %
Européennes 2019 (tour unique)	39 %	40 %	46 %	51 %	62 %	65 %	52,20 %	
Législatives 2017 (1 ^{er} tour)	31 %		n.c.	n.c.	69 %		50,22 %	
Présidentielle 2017 (moyenne des 2 tours)	71 %	72 %	74 %	76 %	84 %	88 %	77,30 %	

Source : commission des lois,
à partir des données fournies par le ministère de l'intérieur et Ipsos-Sopra Steria

Sur la population française totale, **les électeurs âgés de 18 à 34 ans affichent le taux de participation aux élections politiques le plus bas**, qui contraste particulièrement avec le taux de participation des électeurs âgés de 70 ans et plus. Ainsi, aux élections régionales et départementales de 2021, la participation était de 17 % pour les 18-24 ans et de 19 % pour les 25-34 ans, soit bien en deçà du taux moyen de 34 % pour la population totale. Si les élections présidentielles et législatives mobilisent traditionnellement le plus le corps électoral, les jeunes sont loin d'y avoir participé de manière systématique : **moins d'un inscrit sur cinq âgé de 18 à 29 ans a voté à tous les tours des élections de 2017**¹.

B. LE DROIT DE VOTE À 16 ANS : UN COUP D'ÉPÉE DANS L'EAU ?

L'abaissement de la majorité électorale à 16 ans, prévu par l'article 1^{er} de la proposition de loi, concernerait plus de **1,669 millions de jeunes** et entraînerait une **augmentation de l'effectif du corps électoral de 3,48 %**. Au-delà de l'effet d'annonce, cette mesure semble toutefois peu opportune et peu efficace au regard de l'objectif affiché de lutte contre l'abstention.

1. Une mesure en décalage avec les priorités et revendications de la jeunesse

Si tant est que la « jeunesse » constitue un ensemble homogène et cohérent, il est manifeste que les jeunes d'aujourd'hui ne revendiquent pas l'abaissement de la majorité électorale avec la même unanimité ni le même enthousiasme que ceux du début des années 1970². Bien au contraire, les enquêtes menées par l'Institut français d'opinion publique (IFOP) ainsi que les analyses sociologiques révèlent qu'une telle mesure serait en décalage avec les attentes des jeunes, dont **l'abstention a pour raison majeure « l'impression que la politique ne peut rien pour eux »**³, et qui privilégient le **recours aux manifestations et pétitions plutôt qu'aux outils de la démocratie représentative**.

2. Une incidence positive incertaine sur la participation des jeunes

Du reste, si certains sociologues⁴ défendent la thèse selon laquelle les électeurs participeraient d'autant plus aux scrutins tout au long de leur vie qu'ils auraient commencé à voter jeunes, **les précédents étrangers⁵ peinent à convaincre du caractère incitatif de l'ouverture du droit de vote à 16 ans**. Ainsi, en Autriche, où la majorité électorale a été abaissée à 16 ans en 2007 pour toutes les élections, la participation des jeunes âgés de 16 et 17 ans aux élections législatives a rapidement diminué par la suite : de 88 % aux élections de 2008, le taux de participation des jeunes de 16-17 ans est descendu à 63 % aux élections de 2013, soit bien en deçà du taux de participation de l'ensemble de la population⁶.

2. DES IMPLICATIONS JURIDIQUES HASARDEUSES

A. LA CONSTITUTION DE LA V^E RÉPUBLIQUE EXIGE UNE COÏNCIDENCE ENTRE LES MAJORITÉS ÉLECTORALE ET CIVILE

Conformément à l'alinéa 4 de l'article 3 de la Constitution, « *sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* » ; **la majorité électorale découle ainsi de la majorité civile**.

¹ Source : Institut national des statistiques et des études économiques (Insee), 2017.

² Conformément à la promesse de campagne de Valéry Giscard d'Estaing, la majorité a été abaissée à l'âge de 18 ans par la loi n° 74-631 du 5 juillet 1974.

³ Frédéric Dabi, *La Fracture*, Les Arènes, 2021.

⁴ Voir les travaux d'Anne Muxel, directrice de recherches au Centre de recherches politiques de Sciences-Po.

⁵ Sur les vingt-sept pays membres de l'Union européenne, seuls trois pays ont aujourd'hui ouvert le droit de vote pour l'ensemble des élections aux jeunes âgés de moins de 18 ans : l'Autriche, Malte, et la Grèce. L'Allemagne et l'Estonie ont abaissé la majorité électorale à 16 ans pour les seules élections locales.

⁶ Taux de participation de 80 % (voir Schmidt, P., Edthofer, J. (2018), *Wählen ab 16 in Österreich – ein Erfolgsmodell für ganz Europa ? ÖGfE Policy Brief*, 06'2018).

C'est pourquoi l'abaissement de la seule majorité électorale nécessiterait une **révision de la Constitution**, ou bien devrait s'accompagner de l'abaissement symétrique de la majorité civile.

B. LE RISQUE D'UN « EFFET DOMINO »

L'abaissement de la majorité civile à 16 ans ne peut toutefois constituer une option, au regard des risques importants que cela comporterait pour la protection juridique et sociale des jeunes âgés de 16 à 17 ans.

A contrario, la **dissociation des majorités** – sous réserve d'une modification constitutionnelle – ne serait pas non plus souhaitable, en tant que **source inutile de complexité et de confusion**. En particulier, l'âge d'éligibilité cesserait d'être aligné sur l'âge de vote comme c'est aujourd'hui le cas pour la majorité des élections¹.

C. LA RUPTURE DE L'ÉQUILIBRE ENTRE LES DROITS ET LES DEVOIRS DU CITOYEN

Enfin, octroyer le droit de vote à des individus qui ne sont pas juridiquement reconnus comme capables ni responsables créerait une **catégorie inédite de citoyens**, dont les droits excèderaient les devoirs.

3. LES CONSEILS DE JEUNES : PRÉSERVER LA LIBERTÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Saluant les multiples initiatives déployées dans les territoires pour favoriser l'**engagement citoyen des jeunes**, la rapporteure a souhaité rappeler l'**importance de faire confiance à cette intelligence du terrain** plutôt que d'imposer des obligations trop uniformisées.

La commission a dès lors jugé que l'article 4, qui vise, à titre principal, à rendre obligatoire la création d'un conseil de jeunes dans toutes les communes de plus de 5 000 habitants et les départements, tendait à donner **un caractère excessivement contraignant aux outils de participation des jeunes aux décisions locales**, au détriment de la nécessaire liberté des collectivités territoriales en la matière. Les réalités locales étant, au demeurant, diverses sur le plan démographique, une telle obligation lui est apparue peu opportune.

De façon analogue, la commission n'a pas retenu les dispositions visant à modifier les modalités de fonctionnement desdits conseils : si de tels outils de participation des jeunes à la vie démocratique locale sont essentiels, il **n'est pas souhaitable d'en rigidifier le fonctionnement dans la loi**.

4. RENFORCER L'ENGAGEMENT DES JEUNES ET LES ACCOMPAGNER DANS L'EXERCICE DE LA CITOYENNETÉ

A. DANS LE CADRE SCOLAIRE, S'APPUYER SUR LES ENSEIGNEMENTS EXISTANTS AFIN DE FORMER LES CITOYENS DE DEMAIN

Plutôt que de créer un nouvel enseignement obligatoire de sciences politiques et d'histoire de la vie française et européenne, tel que prévu par l'article 2 de la proposition de loi, la commission juge préférable de **s'appuyer sur les cours d'histoire-géographie et l'enseignement moral et civique, dispensés du primaire au lycée, afin de former les élèves au fonctionnement des institutions et aux enjeux de la démocratie**. Il convient en effet de ne pas alourdir davantage les programmes scolaires ni la formation des enseignants.

¹ La seule exception en l'état actuel du droit concernant l'élection des membres de la Haute Assemblée (voir l'article L.O. 296 du code électoral : « *nul ne peut être élu au Sénat s'il n'est âgé de vingt-quatre ans révolus* »).

B. FAVORISER LA CONTINUITÉ ENTRE L'ENGAGEMENT DES JEUNES DE MOINS DE 18 ANS DANS LA VIE DE LA CITÉ ET L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE

La commission considère que **la majorité électorale doit être fixée à un âge permettant de faire l'expérience de la société et de développer sa maturité**. Il n'en reste pas moins essentiel d'accompagner les jeunes dans l'apprentissage de la citoyenneté, en amont et en parallèle de leur accession à la majorité. L'engagement associatif, le service civique, ou encore l'expérimentation du service national universel apparaissent ainsi comme autant de formes de **participation civique des jeunes à encourager**.

Selon le Conseil d'État, « la collectivité publique doit [...] privilégier vis-à-vis des futurs citoyens un accompagnement leur permettant de mesurer, à leur majorité, la responsabilité qui leur incombe dans la participation aux choix politiques »¹.

La commission n'a pas adopté la proposition de loi.
En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution,
la discussion portera en séance sur le texte initial de la proposition de loi.
Ce texte sera examiné en séance publique le jeudi 9 décembre 2021.

POUR EN SAVOIR +

- Étude annuelle 2018 du Conseil d'État – *La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui* (<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/184000629.pdf>).
- Rapport n° 827 (2015-2016) de Dominique Estrosi-Sassone et Françoise Gatel, fait au nom de la commission spéciale, sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté (<https://www.senat.fr/rap/l15-827/l15-827.html>).
- Rapport d'information n° 436 (2008-2009) de Christian Demuynck, fait au nom de la mission commune d'information sur la politique en faveur des jeunes (<https://www.senat.fr/rap/r08-436-1/r08-436-1.html>).
- Rapport n° 248 (1973-1974) de Jacques Genton sur le projet de loi tendant à fixer à dix-huit ans l'âge de la majorité (http://www.senat.fr/rap/1973-1974/i1973_1974_0248.pdf).
- *Un nouvel âge jeune ? Devenir adulte en société mobile*, Jean Viard, éd. L'Aube, 2019.



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Nadine Bellurot

Rapporteure

Sénatrice
(Les Républicains)
de l'Indre

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-370.html>

¹ Étude annuelle 2018 du Conseil d'État – *La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui*, p. 79.