



CENTRE D'ÉTUDES
JACQUES GEORGIN

Note d'analyse 6-2021 du Centre d'études Jacques Georgin

L'abaissement de la majorité électorale à seize ans : une vraie bonne idée?

Par Christophe VERBIST,
Directeur du centre d'études Jacques Georgin

Le 2 juin 2021 .

Introduction

L'accord de Gouvernement fédéral dit "Vivaldi " se donne notamment pour ambition de *"renforcer la confiance des citoyens dans la politique en tant que force positive, en faisant du renouveau démocratique une priorité"* . Afin de rendre effective ce renouveau démocratique, le gouvernement propose parmi les mesures concrètes " (...) *d'abaisser l'âge de vote aux élections européennes à 16 ans. Le jeune qui souhaitera voter dans ce cadre devra s'inscrire au registre des électeurs de sa commune. Dès lors qu'il sera inscrit, il sera soumis à l'obligation de voter*".

Ecolo a à cette fin déposé une proposition de loi modifiant la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen , en vue d'abaisser l'âge du début du droit de vote à 16 ans pour les élections européennes (DOC 55 1898/001).

La présente note d'analyse n'est pas un résumé de cette proposition de loi: elle vise à confronter les arguments pro et contra, liés à cette mesure, dans un contexte général de méfiance envers le politique, de résurgence des populismes amplifiée par les plateformes et réseaux sociaux.

En clair, il s'agit de juger de la pertinence contextuelle de cette mesure au-delà de l'avancée démocratique qu'elle peut constituer en théorie, après avoir fait un bref rappel historique.

Historique et situation en Belgique

L'abaissement à seize ans de l'âge requis pour voter est un débat qui a connu plusieurs développements en Europe à la fin du XXe siècle.

Le 9 janvier 1997, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adoptait une résolution en faveur de l'abaissement à seize ans de l'âge requis pour voter lors de certaines élections.

Le Forum Européen de la Jeunesse, qui regroupe les organisations de jeunesse européennes, a plaidé également pour cet abaissement partout en Europe.

Le Parlement européen a adopté le 11 novembre 2015 une résolution sur la réforme de la loi électorale de l'Union Européenne, avec pour finalité d'harmoniser l'âge requis pour voter dans tous les Etats membres et à le fixer à seize ans.

En 2015 également, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, dans un rapport du 20 octobre de cette année -là intitulé " Le vote à 16 ans-conséquences sur la participation des jeunes au niveau local et régional"; il y est estimé *qu'à long terme , l'abaissement de la majorité électorale à seize ans aura 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*".

Au-delà des intentions, cet âge requis est-il déjà une réalité en Europe ? Il l'est au Pays de Galles, où depuis 2019 , les jeunes peuvent voter aux élections législatives dès l'âge de seize ans , c'est effectif également en Autriche où depuis 2007 le droit de vote pour toutes les élections est fixé à 16 ans ; l'Allemagne l'autorise dans 11 lander sur 16; à Malte, l'âge du droit de vote a également été abaissé à seize ans pour toutes les élections.

Et en Belgique qu'en est-il ? L'âge requis pour voter est fixé à dix-huit ans depuis 1981 pour les élections législatives, pour l'élection des Parlements régionaux il est aussi fixé à dix-huit ans, c'est enfin le cas pour les élections européennes.

Cependant, l'âge a été abaissé à seize ans uniquement dans le cadre des consultations populaires communales qui n'ont pas de caractère obligatoire: c'est le cas en Région flamande, en Région wallonne (article L 1141-5 §1er 2° du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation) ou en Région bruxelloise (article 322 §1er 2° de la Nouvelle Loi Communale) où pour pouvoir demander ou participer à une consultation populaire , il faut être âgé de seize ans accomplis.

Au Parlement wallon et bruxellois, il est aussi possible pour les jeunes âgés d'au moins seize ans d'être éligibles pour participer aux commissions consultatives entre parlementaires et citoyens tirés au sort.

Il faut admettre que nombre d'éléments de droit comparé plaident en faveur de cet abaissement car on ne peut nier une tendance réelle (mais pas significative) à s'orienter vers ledit abaissement.

Le deuxième chapitre aura pour objet de mettre en évidence les arguments favorables à cet abaissement, le troisième chapitre sera lui consacré à l'épreuve contraire , si l'on peut ainsi s'exprimer.

L'abaissement du droit de vote à seize ans : les arguments "POUR"

Les auteurs de la proposition de loi et globalement les tenants de cette revendication font valoir quatre arguments relatifs à l'abaissement de l'âge de voter:

1. Il permettrait de renforcer l'idéal démocratique de participation des citoyens et de représentation: *"(...) le citoyen, même jeune, a la capacité de poser des choix politiques, délibérés et bien réfléchis, indépendamment d'un statut économique ou d'un sexe, et partant, de participer à la vie politique et démocratique. (...) Le droit de vote n'a cessé de s'ouvrir à un groupe le plus large possible de citoyens . Cette tendance peut se poursuivre aujourd'hui "* (Doc 55 1898/001, op.cit, page 7) ;
2. Il permettrait un impact positif sur la vie des jeunes: *" (...) Les responsables politiques prennent des décisions qui influencent directement la vie des jeunes. Aujourd'hui, une partie de la jeunesse n'a absolument pas voix au chapitre, alors qu'elle est capable de se forger une opinion éclairée ou qu'elle aspire même vivement à influencer sur la politique (...) En effet, tout comme les adultes, les mineurs âgés de 16 ans ou plus sont capables de se faire leur propre opinion et de l'exprimer dans l'isolement "* (Doc 55 1898/001, page 8) ;
3. Il permettrait de mieux traiter les thèmes qui concernent les jeunes et de les inscrire dans l'agenda politique: *" (...) Les jeunes sont préoccupés par des questions qui influencent leur vie actuelle et future. Pour certaines thématiques , comme le changement climatique , les jeunes seront en outre particulièrement touchés par les décisions prises à ce sujet"* (Doc 55 1898/001, page 9) ;
4. Il permettrait de redonner confiance dans la politique: *"(...) il y a une nécessité de donner un nouveau souffle à la démocratie dans son ensemble, et à la participation démocratique en particulier. De nombreuses études montrent que les citoyens perdent confiance dans la politique et se détournent du processus démocratique. Accorder le droit de vote aux jeunes dès l'âge de 16 ans peut contrebalancer ce phénomène et garantir que les jeunes seront davantage associés à la politique, y compris à long terme"* (Doc 55, 1898/001, page 9).

La majorité électorale à seize ans : est-ce vraiment une bonne idée maintenant?

Le CEG tient pour essentielle la nécessité de renforcer la participation citoyenne à la chose publique ; cependant, nous ne sommes pas pleinement convaincus par cet abaissement de la majorité électorale et singulièrement pour les élections européennes , soit une idée propice, et surtout dans le climat politique actuel .

1. On ne peut nier que l'abaissement de l'âge électoral jusqu'à dix-huit ans constitue une avancée démocratique : comme d'autres démocraties libérales d'Europe Occidentale, en Belgique , l'âge électoral avait été fixé plus tard (25 ans) et surtout le suffrage censitaire était appliqué et n'était réservé qu'aux hommes.

Au sortir de la première guerre mondiale (en 1919) , le suffrage universel apparut enfin même si il était plural et toujours réservé aux hommes, et l'âge abaissé à 21 ans. Ce n'est qu'en 1948 que le droit de vote a enfin été accordé aux femmes et en 1981 l'âge pour voter a été fixé (définitivement?) à 18 ans.

La question de l'enrichissement de la démocratie est évidente en aval mais **en amont ne faut-il pas se poser la question de la maturité démocratique des électeurs?**

Le CJEF (Conseil de la Jeunesse d'Expression Française) avait sondé à l'été 2015 pas moins de 1046 jeunes de 16 à 21 ans en se servant des sites d'événements populaires, sur l'abaissement de l'âge de voter; le résultat avait été sans appel: huit jeunes sur dix étaient contre.

La CJEF avait constaté que les arguments soulevés contre l'abaissement de l'âge du droit de vote pouvaient être regroupés en trois thèmes :

- le manque de maturité et le caractère influençable des jeunes à seize ans ;
- le manque de connaissances ;
- le manque d'intérêt pour la chose publique.

La CJEF relève à cet égard que c'est clairement l'immaturité qui est le plus souvent citée pour argumenter le refus : les jeunes disent être conscients , ils sont encore influençables; ils craignent de ne pas pouvoir résister aux pressions éventuelles des adultes , de leurs amis, ou de certains partis politiques extrémistes.

Pour Jérôme Lechien (président de la CJEF à cette époque) , *“les jeunes ne se sentent pas prêts car pas assez informés; cela relance le débat sur les cours de citoyenneté qui devraient pouvoir corriger le tir . Ces cours ne doivent pas seulement améliorer le vivre-ensemble mais aussi expliquer comment fonctionne la démocratie . Si on travaille la citoyenneté dans ce sens, on pourrait un jour basculer vers le oui”*.

Notons que la proposition de loi Ecolo s'appuie sur une vision différente du pendant néerlandophone de la CJEF, à savoir le Raad voor Het Openbaar Bestuur/ Jong geleerd pour qui *“les recherches montrent qu'en moyenne , les jeunes de 16 ans sont parfaitement capables d'opérer des choix complexes entre les avantages et les inconvénients dans des situations qui n'impliquent pas de recours impérieux au contrôle de l'impulsivité, comme se faire une opinion sur des questions politiques et voter”*.

Serait-on en présence d'une optique différente quant à l'abaissement de l'âge de voter que l'on se situe soit au Nord soit au Sud du pays? Voire...

Quoi qu'il en soit, on ne peut faire l'économie dans ce débat de la question sous-jacente de la maturité démocratique à 16 ans , à savoir l'accompagnement par l'éducation, et c'est l'objet du point 2.

2. Le CEG partage assez bien le constat de Jérôme Lechien selon lequel on ne peut envisager d'abaisser l'âge de voter que dans la mesure où on “travaille” sur la citoyenneté des jeunes dans le cursus scolaire dans un cadre structuré.

Il ne suffit pas de décréter l'abaissement de l'âge électoral ; il faut mettre en place des **dispositifs d'accompagnement: l'éducation, les cours de citoyenneté, l'éducation permanente ont leur rôle à jouer.**

Le CEG estime qu'il ne faut pas brûler les étapes: l'abaissement de la majorité électorale doit être précédée d'une approche plus approfondie de la chose publique dans le cursus scolaire.

Céline Braconnier, professeure en sciences politiques, directrice de Sciences Po Saint-Germain-en Laye, interrogée le 8 octobre 2020, sur France Culture, suite au dépôt à l'Assemblée Nationale par le groupe "Ecologie Démocratie Solidaire" d'une proposition de loi pour le droit de vote à 16 ans, analyse cela également par le prisme de l'éducation.

"Les jeunes ne vont spontanément dans la rue pour demander l'abaissement de l'âge électoral, tout simplement parce qu'ils sont loin des urnes. C'est une génération qui a pris ses distances avec le vote. Ce qu'ils nous disent dans certaines enquêtes, c'est "on a besoin de décrypter mieux les enjeux politiques; si on veut que l'on vote davantage", ils sont très en demande d'accompagnement par l'école de la compréhension de la vie politique".

Bien entendu, le cadre français est différent puisque le vote n'y est pas obligatoire , il n'en demeure pas que dans nos sociétés où la surinformation transpire via les réseaux sociaux (souvent de manière maladroite "fake news" ou péremptoire) , l'acquisition d'un esprit critique au sein de l'école est d'abord nécessaire pour pouvoir mieux appréhender la réalité politique et la classe politique, car la jeunesse d'aujourd'hui énonce une défiance à l'égard des partis politiques.

3. Si il s'agit d'accorder le droit de vote à 16 ans pour les élections européennes comme "expérimentation " de l'abaissement de la majorité électorale, il n'est pas acquis que la vision de l'Europe puisse être structurée dans le chef d'adolescents de seize ans; sans tomber dans les clichés, car à son corps défendant la faiblesse de l'Europe est souvent perçue comme provenant des institutions elles-mêmes, alors qu'en réalité la responsabilité en incombe aux Etats membres, les gouvernements nationaux attribuant ce qui va bien à leur propre action et les échecs , les crises politiques , économiques à l'Europe: ce faisant, le populisme ambiant favorise une approche simpliste du dénigrement de l'Union Européenne.

La proposition de loi Ecolo assez naïvement estime que "(...) l'on donnera davantage aux citoyens l'opportunité de faire entendre leurs voix et les députés européens reflèteront mieux les préférences politiques de la société. La participation démocratique s'en trouvera ainsi accrue , tout comme l'égalité entre les jeunes et les aînés , un autre idéal démocratique ".

Le CEG doute réellement de ce point de vue car il faut noter -et c'est une constante des élections européennes les plus récentes, le débat électoral qui est mené sur les enjeux européens est très souvent secondaire pendant la campagne électorale : l'Europe mérite mieux (car elle doit être renforcée dans son caractère fédéral en dépit de sa

perception souvent péjorative dans l'opinion publique) qu'être le cobaye d'une revendication socio-politique.

Si tant est d'abaisser la majorité électorale, le CEG estime à cet égard qu'il est préférable d'envisager le droit de vote au niveau communal car outre le fait que la commune est le niveau de pouvoir de proximité par excellence et d'apprentissage de la démocratie, bon nombre de jeunes participent d'une façon ou d'une autre, en fréquentant des mouvements de jeunesse, des clubs sportifs....

Le CEG trouve plus opportun que le niveau de pouvoir qui permette de "tester" l'abaissement de la majorité électorale soit le niveau local en permettant aux jeunes âgés de seize ans accomplis de s'inscrire sur la liste des électeurs de leur commune afin d'être soumis à l'obligation de vote.

Nous sommes d'avis également de rehausser, dans cette hypothèse, l'accession à la majorité politique par une forme de "ritualisation", le collège communal invitant les jeunes atteignant l'âge de 16 ans et plus (18) chaque année à une rencontre afin de les accueillir dans la communauté des électeurs et de leur confirmer ainsi leurs droits et devoirs en tant que citoyens.

4. Les marches pour le climat l'ont montré: de plus en plus de jeunes (et assurément certainement âgés de moins de 18 ans) se mobilisent pour cette cause noble et essentielle qui doit transcender les idéologies et les clivages ; mais ce faisant, la proposition de loi n'est-elle pas davantage animée d'une visée assez électoraliste sachant qu'Écolo comme le soulignait le politologue Benoît Rihoux (UCL) en est "propriétaire d'enjeu" et peut clairement s'approprier un électorat sur cette question.

Pourtant, si ce thème est majeur, la mobilisation pour la cause écologique touche une fraction encore minoritaire de la jeunesse souvent issue de milieux allant de la classe moyenne aux classes moyennes supérieures, plus rarement dans les couches populaires; si l'on veut réaliser un "enrichissement de la démocratie", ne doit-on pas avant tout veiller à pouvoir s'adresser à toute la jeunesse ? Conformément au point 3, accorder le droit de vote à l'âge de seize ans au niveau communal qui englobe toutes les problématiques de l'action publique permet de mieux respecter l'égalité de traitement entre tous les jeunes.

Conclusion

Le CEG constate qu'effectivement il existe au niveau des institutions européennes (Conseil de l'Europe, Parlement européen) une tendance réelle à prôner cet abaissement de la majorité électorale à seize ans.

Si celui-ci concerne une dizaine de pays en Europe, il faut aussi préciser que le vote n'y est pas obligatoire (la Belgique étant encore un des rares pays à le pratiquer-et le CEG y avait d'ailleurs consacré une note d'analyse), ce qui signifie que la manière dont on l'appréhende est différente. Cette revendication portée non seulement en Belgique (c'est le principal objet d'analyse) mais aussi en France, par le parti écologiste, entend démontrer au-delà d'une "autre manière d'envisager la politique et la démocratie", la volonté de "capter" un électorat aisément mobilisable par la cause climatique.

Le CEG sans dénier l'importance de toucher davantage les jeunes par la politique, estime qu'il ne faut pas mettre la charrue avant les boeufs : la génération d'adolescents vit des moments difficiles , et est imprégnée d'un environnement numérique et digital qui soit l'aspire soit la rend peu attentive à la réalité politique: le CEG estime que les temps ne sont pas mûrs pour une évolution de ce type dans ce monde plus "globalisé" que jamais , et marqué par des débats très clivants en termes idéologiques, imprégnés par les réseaux sociaux.

Dans cette perspective, les connaissances et l'esprit critique sont assurément plus présents dans le chef d'un jeune de 18 ans que dans celui qui est âgé de 16 ans.

Dans cette hypothèse, le CEG estime que si l'abaissement de l'âge électoral est sur un plan idéologique, une revendication progressiste pour la démocratie représentative, elle doit préalablement s'accompagner d'une plus grande responsabilité au niveau scolaire en amont. L'éducation aux médias, le renforcement de l'esprit critique sont seuls capables d'apporter la nuance voulue à des enjeux politiques multiples et complexes.

Décréter la majorité électorale à 16 ans dans un contexte politique encore plus tendu n'est pas de nature à participer à l'idéal démocratique ; il pourrait le desservir.

Cependant, en dépit de ses réserves, le CEG est d'avis que le niveau local serait davantage approprié que le niveau européen pour abaisser la majorité politique , si tant est que l'on s'oriente dans ce sens.