

Initiative parlementaire Majorité politique à 18 ans

Rapport de la commission du Conseil national

du 30 janvier 1990

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'article 21^{quater}, 3^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11), nous vous soumettons le présent rapport et le transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

Au cours des sessions de printemps et d'été 1989, les conseillers nationaux Büttiker, Brélaz, Segond, Ziegler et Ruf ont déposé cinq initiatives parlementaires demandant que la majorité politique soit abaissée à 18 ans. Notre commission a donc été chargée d'examiner ces initiatives en vertu de l'article 21^{ter} LREC.

Lorsque de sa séance du 14 novembre 1989, la commission a entendu les auteurs de l'initiative et un représentant de la Chancellerie fédérale. La demande des auteurs de l'initiative rencontre une approbation unanime au sein de la commission. Celle-ci constate en outre que l'élaboration d'un projet d'arrêté allant dans le sens des initiatives ne demande plus des études approfondies ni de grands travaux préparatoires. Dans ces conditions, la commission a décidé à l'unanimité de prendre elle-même l'initiative en la matière, conformément à l'article 21^{ter}, 3^e alinéa, LREC, et d'élaborer un projet sans le soumettre à la procédure de préavis. Les auteurs de l'initiative approuvent cette procédure et retirent leur initiative. Cette procédure accélérée permet d'éviter à la commission et au Conseil de devoir traiter deux fois le même sujet en deux phases. A cet égard, la commission est consciente du fait qu'une telle procédure n'est indiquée que dans le cas d'un mandat législatif simple et non contesté au sein de la commission.

La commission espère que, grâce à cette procédure, le projet pourra déjà être soumis au peuple en 1991. L'abaissement de la majorité politique serait un beau cadeau à faire à la jeunesse à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération.

Proposition

Nous vous proposons d'approuver le projet d'arrêté de la commission.

Annexes

- 1 **Projet d'arrêté fédéral abaissant à 18 ans l'âge requis pour l'exercice du droit de vote et d'éligibilité**
- 2 **Commentaire de la commission**

30 janvier 1990

**Au nom de la commission:
Le président, Peter Schmid**

33446

Arrêté fédéral abaissant à 18 ans l'âge requis pour l'exercice du droit de vote et d'éligibilité

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu une initiative parlementaire;

vu le rapport de la commission du Conseil national du 30 janvier 1990¹⁾;

vu l'avis du Conseil fédéral du ...²⁾,

arrête:

I

L'article 74, 2^e alinéa, de la constitution est modifié comme il suit:

Art. 74, 2^e al.

² Tous les Suisses et toutes les Suissesses âgés de 18 ans révolus et qui ne sont pas privés des droits politiques par la législation de la Confédération ont le droit de prendre part à ces élections et votations.

II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

33446

¹⁾ FF 1990 I 1119

²⁾ FF 1990 ...

Commentaire de la commission

1 L'évolution de la majorité politique

11 Au niveau fédéral

L'article 74 de la constitution fixe à 20 ans l'âge auquel les citoyennes et les citoyens ont le droit de participer aux votations et élections fédérales. Cette disposition n'a pas été modifiée depuis 1848. Une première tentative pour abaisser l'âge de la majorité politique a échoué de justesse lors de la votation fédérale du 18 février 1979, aussi bien devant le peuple (964 749 non contre 934 073 oui) que devant les Etats (12½ cantons contre, 8½ pour).

Cette votation populaire était l'aboutissement d'une initiative déposée le 12 mars 1975 par le conseiller national Ziegler-Genève. Dans sa séance du 17 décembre 1975, le Conseil national avait décidé de donner suite à l'initiative et la commission chargée de l'examen préalable avait soumis au Conseil national un rapport et un projet d'arrêté le 14 juin 1976 (FF 1976 II 1369). Le 20 octobre 1976, le Conseil fédéral faisait connaître son avis plutôt réservé (FF 1976 III 1153) mais les Chambres fédérales approuvaient l'arrêté le 23 juin 1978 (FF 1978 I 1637).

12 Au niveau cantonal

Au moment de la votation fédérale du 18 février 1979, deux cantons seulement connaissaient le droit de vote à 18 ans: Schwyz (depuis 1833!) et le Jura (entrée en vigueur de la nouvelle constitution cantonale: 1^{er} janvier 1979).

Depuis 1979, dans tous les autres cantons sauf les deux Appenzell, des projets visant à abaisser la majorité politique à 18 ans ont été soumis au peuple ou à la Landsgemeinde (cf. liste de toutes les votations en appendice). Sept cantons (Berne, Uri, Glaris, Zoug, Vaud, Neuchâtel et Genève) et quatre demi-cantons (Unterwald-le-Haut, Unterwald-le-Bas, Bâle-Ville, Bâle-Campagne) ont abaissé la majorité politique à 18 ans pour les votations cantonales. Deux autres cantons, Lucerne et les Grisons, accordent à leurs communes la possibilité d'autoriser les personnes âgées de 18 ou 19 ans à participer aux élections et votations au niveau communal.

Actuellement, il y a donc 13 cantons au total pour lesquels la majorité politique a été abaissée à 18 ans soit au niveau cantonal ou au moins au niveau communal.

13 A l'étranger

Parmi les pays voisins de la Suisse, la République fédérale d'Allemagne, la France et l'Italie ont déjà abaissé dans les années 70 la majorité politique à 18 ans; l'Autriche l'a fixée à 19 ans.

2 Arguments en faveur de l'abaissement de la majorité politique

21 Maturité politique des 18 à 20 ans

Le critère déterminant pour fixer l'âge requis pour l'exercice du droit de vote et d'éligibilité est en général la maturité politique. Qu'entend-on par «maturité politique»? Ce terme ne peut être défini de façon précise; mais on admet généralement qu'il s'agit de la capacité de discerner ses propres intérêts matériels et moraux et de les formuler dans le contexte de la société. Quel que soit l'âge auquel on fixe la majorité politique, il faudra toujours admettre qu'une partie des électeurs d'un groupe d'âge donné ne dispose pas d'une maturité politique suffisante. La limite d'âge doit donc être fixée de manière qu'elle se rapproche suffisamment de l'âge moyen auquel la plupart des jeunes atteignent leur maturité. Il semble que cette moyenne se situe aujourd'hui plutôt vers 18 ans que vers 20. Cette impression est confirmée par des enquêtes (notamment dans le cadre des examens pédagogiques des recrues) qui constatent une forte augmentation de l'intérêt politique dans une partie de la jeunesse de 18 à 19 ans. Ceux qui ne s'intéressent pas à la politique à cet âge-là ne s'y intéresseront généralement pas non plus par la suite. Même si la majorité des jeunes n'ont pas déjà des intérêts politiques à 18 ans, il convient de donner le droit de vote et d'éligibilité à ceux qui le désirent.

22 Davantage de droits et d'obligations dès 18 ans

Pour la plupart des jeunes, 17 à 19 ans représente la fin de la jeunesse et le début de la vie d'adulte. C'est à cet âge-là qu'ont lieu les examens de fin d'apprentissage et de maturité. La plupart des 18 à 20 ans travaillent et gagnent leur vie, assumant pleinement les droits et les obligations qui en découlent. Ils doivent notamment payer des impôts sur le revenu de leur activité lucrative. Selon l'article 323 CC, le jeune mineur a la libre jouissance du produit de son travail. Dès l'année civile où ils ont 18 ans, les jeunes travailleurs doivent verser les cotisations AVS, AI et APG. Les rentes d'orphelin ne sont payées que jusqu'à 18 ans (25 ans pour les jeunes adultes en cours de formation). A partir de l'âge de 18 ans, ils peuvent conduire des véhicules à moteur et en prendre la responsabilité. Les 15 à 18 ans sont des adolescents au sens du code pénal. A partir de 18 ans, les jeunes sont en principe soumis aux dispositions pénales applicables aux adultes, sauf pour quelques dispositions spéciales prévues pour les jeunes adultes de 18 à 25 ans.

Le principe de considérer qu'une personne n'est «adulte» et majeure qu'à 20 ans est donc abandonné à bien des égards aujourd'hui déjà. Le fait qu'un jeune ne devienne pleinement majeur qu'à 20 ans en vertu de l'article 14 CC ne constitue pas, aux yeux de la commission, un obstacle à l'abaissement de l'âge de la majorité politique.

Mais la commission estime qu'il conviendrait d'abaisser à 18 ans l'âge de la majorité pleine et entière. Des postulats allant dans ce sens ont déjà été transmis par le Conseil national en 1973 (BO N 1973 1073) et par le Conseil des Etats en 1987 (BO E 1987 19); et le 7 juin 1989, le conseiller national Ruf a déposé une

initiative parlementaire (89.229) demandant que l'âge de la majorité civile soit abaissé à 18 ans. La commission chargée d'examiner la question de la majorité politique a également reçu mandat de procéder à l'examen préalable de cette initiative. Or, à la différence de l'âge de la majorité politique, il s'agit là d'une question complexe qui demande encore quelques études sur les conséquences possibles dans divers domaines du droit; c'est pourquoi la commission a décidé de proposer au Conseil national de ne pas donner suite à cette demande sous forme d'une initiative. Cependant elle accepte la proposition de l'auteur de l'initiative en ce sens qu'elle a approuvé à l'unanimité une motion chargeant le Conseil fédéral de présenter aux Chambres un projet de révision du code civil en la matière. Si, de prime abord, on pourrait songer à traiter ces deux objets en même temps, la commission ne trouve pas opportun de le faire, car ces questions doivent être résolues à des niveaux législatifs différents et parce que l'abaissement de l'âge de la majorité politique s'en trouverait retardé probablement de quelques années sans raison impérieuse.

23 Encourager l'intérêt politique des jeunes

Du fait de l'influence des mass médias et de la meilleure formation scolaire (instruction civique), les jeunes ont aujourd'hui davantage que par le passé la possibilité de s'informer sur des questions sociales ou politiques. Une grande partie des jeunes s'y intéresse et participe avec véhémence aux discussions sur ces sujets. Ces jeunes adultes ressentent souvent le fait d'être exclus des droits politiques comme arbitraire et injuste.

Dans les écoles professionnelles et moyennes, les 16 à 18 ans suivent des cours d'instruction civique. Si l'on abaisse l'âge requis pour l'exercice du droit de vote et d'éligibilité, la pratique politique suivra directement la théorie. Il ne fait aucun doute que cela permettrait d'accroître aussi bien l'intérêt pour l'instruction civique que la motivation pour participer aux élections et votations.

Il faut relever aussi que la politique de la jeunesse implique également que l'on intéresse les jeunes à la vie publique et à la collectivité. Dans une société démocratique, la prise en charge d'obligations a pour corollaire l'octroi de droits permettant de discuter de la définition de ces obligations et de participer à leur aménagement. L'abaissement de l'âge du droit de vote serait en ce sens un moyen de contribuer à l'intégration des jeunes dans la société. Cette mesure permettrait également de renforcer la légitimité démocratique de notre système politique, ainsi que l'indique le professeur de droit public Zaccaria Giacometti: «Au principe démocratique qui veut donner à tout citoyen le droit de vote correspond la nécessité de fixer le plus tôt possible l'entrée dans la majorité politique» (Giacometti Z.: *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*. Zurich 1941, p. 190).

24 Abaisser l'âge moyen de l'électorat

Ainsi que le montre le tableau suivant, la proportion des jeunes adultes dans la totalité de l'électorat a constamment diminué au cours des quatre-vingts dernières années par rapport aux personnes les plus âgées:

Groupes d'âge	Proportion de la population résidente (citoyens suisses)		
	1910	1950	1988
0 – 19	41,1	31,1	23,5
(dont 18 – 19)	(3,5)	(2,8)	(2,8)
20 – 39	29,5	28,4	30,0
40 – 59	19,8	26,5	24,9
60 – 79	9,0	12,8	17,6
80 et plus	0,6	1,2	4,0
Total	100	100	100

Source: Office fédéral de la statistique, section de l'évolution de la population

La comparaison suivante est également un indice: en 1910, la proportion des 18 à 19 ans par rapport aux 68 à 69 ans était encore de 4 contre 1, en 1988 elle est de 3 contre 2.

Si l'on abaissait l'âge de la majorité politique, on pourrait compenser du moins en partie le poids politique croissant que prend la population qui ne participe plus à la vie active. Il n'en résulterait pas de bouleversements politiques puisque le nombre des électeurs qui est aujourd'hui de 4,3 millions n'augmenterait que de 160 000 si l'on y ajoute le nombre des 18 à 19 ans.

3 Commentaire de la teneur du projet

Le présent projet d'arrêté fédéral (annexe 1) correspond textuellement à l'arrêté fédéral du 23 juin 1978 qui avait été rejeté de justesse le 18 février 1979 par le peuple et les cantons.

Par rapport à la teneur actuellement en vigueur de l'article 74, 2^e alinéa, cst., une petite modification de forme a été apportée:

au lieu de:

² Tous les Suisses et toutes les Suissesses âgés de 20 (nouveau: 18) ans révolus et qui ne sont pas privés des droits politiques *par la législation de la Confédération ou du canton de domicile* ont le droit de prendre part à ces élections et votations.

il faut lire:

² ... qui ne sont pas privés des droits politiques *par la législation de la Confédération* ...

Dans son avis du 20 octobre 1976 sur l'initiative parlementaire concernant l'abaissement à 18 ans de l'âge requis pour l'exercice du droit de vote et d'éligibilité (FF 1976 III 1153), le Conseil fédéral a relevé que depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP; RS 161.1), la réserve de l'article 74, 2^e alinéa, cst., en faveur des cantons était

devenue sans objet. Auparavant, il était loisible aux cantons d'édicter, en sus des dispositions fédérales sur la privation des droits politiques (art. 66 cst.), leurs propres prescriptions en la matière. L'article 2 LDP fixant de manière exhaustive les cas dans lesquels les citoyens sont privés du droit de vote en matière fédérale, le législateur fédéral use pleinement de la compétence que lui confère la constitution. Il faudrait donc profiter de la révision de l'article 74, 2^e alinéa, cst., pour abolir la réserve cantonale.

33446

Droit de vote et d'éligibilité dès l'âge de 18 ans

Résultats des votations cantonales comparés aux résultats cantonaux de la votation fédérale du 18 février 1979

Canton	Droit de vote à 18 ans				Droit de vote, abaissement à 18 ans Votations populaires			Remarques
	cantonal		communal		Date	Oui	Non	
	20	18	20	18				
ZH	×	-	×	-	17. 2. 1974 18. 2. 1979 27. 4. 1980 7. 12. 1986	69 564 183 483 82 060 129 968	213 045 188 981 115 373 141 780	
BE	-	×	-	×	18. 2. 1979 4. 12. 1983 26. 11. 1989	134 039 113 861 271 270 259 266	158 025 111 218 147 398 146 216	communal, fac. cantonal communal
LU	×	-	fac.	fac.	18. 2. 1979 29. 11. 1981 7. 12. 1986	45 865 33 287 37 370	50 433 37 841 33 630	
UR	-	×	-	×	26. 10. 1975 18. 2. 1979 6. 6. 1982 5. 3. 1989	3 285 5 240 3 109 2 846 2 704 2 617	6 249 6 789 4 622 4 517 2 136 2 053	Constitution Loi Constitution Loi
SZ	-	×	-	×	dès 1833! 18. 2. 1979	16 856	10 020	
OW	-	×	-	×	18. 2. 1979 23. 10. 1983	3 718 2 985	4 397 2 511	
NW	-	×	-	×	18. 2. 1979 25. 4. 1982	3 934 (Landsgemeinde)	5 972	adopté
GL	-	×	-	×	6. 5. 1973 18. 2. 1979 4. 5. 1980	(Landsgemeinde) 6 041 (Landsgemeinde)	5 721	rejeté adopté
ZG	-	×	-	×	18. 2. 1979 28. 9. 1980	14 228 7 368	11 092 6 192	
FR	×	-	×	-	18. 2. 1979 26. 2. 1984	21 791 26 909	24 133 37 394	
SO	×	-	×	-	18. 2. 1979 6. 6. 1982 8. 6. 1986	35 304 27 326 15 417	40 678 28 806 26 016	communal, fac. communal et cant.

Canton	Droit de vote à 18 ans				Droit de vote, abaissement à 18 ans Votations populaires			Remarques
	cantonal		communal		Date	Oui	Non	
	20	18	20	18				
BS					4. 11. 1973	10 066	26 302	
					18. 2. 1979	39 096	28 421	
					14. 6. 1981	21 612	22 785	
	-	x	-	x	12. 6. 1988	28 858	26 414	
BL					24. 9. 1972	18 155	19 763	
					18. 2. 1979	40 297	32 410	
	-	x	-	x	28. 9. 1980	14 112	12 452	
SH	x	-	x	-	5. 11. 1972	5 166	24 783	
					7. 12. 1975	5 854	23 389	
					18. 2. 1979	13 322	18 757	
					26. 2. 1984	11 711	22 198	
AR	x	-	x	-				jusqu'ici aucune application de révision
					18. 2. 1979	5 587	10 117	
AI	x	-	x	-				jusqu'ici aucune application de révision
					18. 2. 1979	1 179	2 574	
SG	x	-	x	-	18. 2. 1979	48 194	62 716	
					28. 9. 1980	29 653	49 008	
GR					18. 2. 1979	20 167	25 808	Constitution Loi Constitution Loi
					6. 6. 1982	10 017	17 139	
						9 856	17 022	
	x	-	fac.	fac.	5. 3. 1989	14 351	12 911	
					14 237	12 917		
AG	x	-	x	-	18. 2. 1979	59 222	77 284	
					2. 12. 1984	33 341	62 400	
TG	x	-	x	-	18. 2. 1979	26 095	32 975	
					22. 2. 1987	25 404	26 274	
TI	x	-	x	-	20. 1. 1974	11 798	23 012	
					18. 2. 1979	34 780	33 089	
					21. 10. 1979	40 603	44 675	
					8. 6. 1986	20 193	24 276	
VD					18. 2. 1979	71 151	54 748	
	-	x	-	x	1. 3. 1980	47 342	40 301	
VS	x	-	x	-	18. 2. 1979	22 525	27 525	
					6. 6. 1982	10 938	18 326	

Canton	Droit de vote à 18 ans				Droit de vote, abaissement à 18 ans Votations populaires			Remarques
	cantonal		communal		Date	Oui	Non	
	20	18	20	18				
NE	-	x	-	x	18. 2. 1979 9. 9. 1979	25 936 5 512	17 137 5 081	
GE	-	x	-	x	4. 9. 1972 18. 2. 1979 15. 6. 1980	22 494 44 199 34 047	37 401 30 864 30 378	
JU	-	x	-	x	20. 3. 1977 18. 2. 1979	27 061 11 824	5 749 4 083	Nouvelle const. cant.

33446

Initiative parlementaire Majorité politique à 18 ans Rapport de la commission du Conseil national du 30 janvier 1990

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.220
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.03.1990
Date	
Data	
Seite	1119-1129
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 090

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.