

N° 243

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} décembre 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi pour un nouveau pacte de citoyenneté avec la jeunesse par le vote à 16 ans, l'enseignement et l'engagement,

Par Mme Nadine BELLUROT,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Muriel Jourda, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Ludovic Haye, Loïc Hervé, Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 370 rect. (2020-2021) et 244 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. FACE AU CONSTAT PRÉOCCUPANT DE L'ABSTENTION CHEZ LES JEUNES, UNE RÉPONSE EN TROMPE-L'ŒIL	6
A. UN CONSTAT PRÉOCCUPANT : LA FORTE ABSTENTION DES JEUNES.....	6
B. LE DROIT DE VOTE À 16 ANS : UN COUP D'ÉPÉE DANS L'EAU ?.....	6
1. Une mesure en décalage avec les priorités et revendications de la jeunesse.....	7
2. Une incidence positive incertaine sur la participation des jeunes.....	7
II. DES IMPLICATIONS JURIDIQUES HASARDEUSES	8
A. LA CONSTITUTION DE LA V ^E RÉPUBLIQUE EXIGE UNE COÏNCIDENCE ENTRE LES MAJORITÉS ÉLECTORALE ET CIVILE.....	8
B. LE RISQUE D'UN « EFFET DOMINO ».....	8
C. LA RUPTURE DE L'ÉQUILIBRE ENTRE LES DROITS ET LES DEVOIRS DU CITOYEN.....	8
III. LES CONSEILS DE JEUNES : PRÉSERVER LA LIBERTÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	9
IV. RENFORCER L'ENGAGEMENT DES JEUNES ET LES ACCOMPAGNER DANS L'EXERCICE DE LA CITOYENNETÉ.....	9
A. DANS LE CADRE SCOLAIRE, S'APPUYER SUR LES ENSEIGNEMENTS EXISTANTS AFIN DE FORMER LES CITOYENS DE DEMAIN	9
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.....	9
EXAMEN DES ARTICLES	11
CHAPITRE I^{ER} UN DROIT DE VOTE ÉLARGI	11
• <i>Article 1^{er} Abaissement de la majorité électorale à 16 ans.....</i>	<i>11</i>
• <i>Article 2 Introduction au collège d'un enseignement obligatoire aux sciences politiques et à l'histoire de la vie française et européenne</i>	<i>28</i>
• <i>Article 3 Préparation à l'enseignement de sciences politiques et d'histoire de la vie politique française et européenne</i>	<i>37</i>
CHAPITRE II DÉPLOIEMENT DES CONSEILS DES JEUNES	39
• <i>Article 4 Obligation de création d'un conseil de jeunes pour les communes de plus de 5 000 habitants et les départements.....</i>	<i>39</i>

CHAPITRE III DISPOSITIONS DIVERSES.....	45
• <i>Article 5</i> Entrée en vigueur de la proposition de loi au 1^{er} janvier 2022	45
EXAMEN EN COMMISSION.....	47
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	55
Liste des personnes entendues et des contributions écrites	57
LA LOI EN CONSTRUCTION	59

L'ESSENTIEL

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.

I. 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

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 2017¹**.

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

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 1970¹. 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 »**², 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 sociologues³ 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 étrangers⁴ 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 population⁵.

¹ 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.

² Frédéric Dabi, *La Fracture, Les Arènes*, 2021.

³ Voir les travaux d'Anne Muxel, directrice de recherches au Centre de recherches politiques de Sciences Po.

⁴ 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.

⁵ 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*).

II. 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.**

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.

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 »).

III. 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.

IV. 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.

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.**

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

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE I^{ER} UN DROIT DE VOTE ÉLARGI

Article 1^{er}

Abaissement de la majorité électorale à 16 ans

L'article 1^{er} vise à abaisser l'âge de la majorité électorale à 16 ans ; la majorité civile resterait en revanche fixée à l'âge de 18 ans.

Dans la mesure où la Constitution de la V^e République exclut la dissociation des majorités électorale et civile, et où l'abaissement parallèle de la majorité civile à 16 ans ne saurait être envisagé, la commission a jugé l'article 1^{er} inopérant.

Elle n'a donc pas adopté cet article.

1. La majorité électorale et la majorité civile sont fixées à 18 ans depuis la loi du 5 juillet 1974

1.1 L'abaissement de la majorité électorale à 18 ans en 1974 a résulté de l'abaissement de la majorité civile

La **majorité civile**, c'est-à-dire l'âge légal auquel une personne est reconnue comme capable et responsable, a été fixée à 21 ans dès le 20 septembre 1792, et n'a connu aucune modification jusqu'à la loi du 5 juillet 1974¹. La **majorité électorale**, c'est-à-dire l'âge légal auquel une personne peut voter, a davantage fluctué dans le temps, pour s'établir à 21 ans en 1848² ; **depuis lors, la majorité électorale a coïncidé avec la majorité civile.**

Afin de tenir compte des profondes évolutions sociales, répondre aux aspirations de la jeunesse qui s'étaient notamment exprimées lors des manifestations de mai 1968, prendre en considération l'évolution du droit dans les démocraties voisines, et ralentir le vieillissement du corps électoral,

¹ Loi n° 74-631 du 5 juillet 1974 fixant à 18 ans l'âge de la majorité.

² La majorité électorale est ainsi passée de 21 ans en 1793 (Constitution girondine des 15 et 16 février 1793) à 30 ans en 1814 (article 40 de la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814), puis 25 ans en 1830 (article 34 de la Charte constitutionnelle du 14 août 1830), et enfin 21 ans en 1848 (article 25 de la Constitution du 4 novembre 1848).

le projet de loi déposé par le Gouvernement en juin 1974 visait à fixer à 18 ans l'âge de la majorité électorale. En amont et en parallèle de ce projet de loi, de nombreuses propositions de loi avaient été adoptées par les deux chambres du Parlement, l'ensemble des partis politiques étant favorables à l'abaissement de la majorité électorale.

Si le projet de loi initial concernait uniquement la majorité électorale, les commissions des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale et du Sénat avaient toutes deux estimé que **l'âge de la majorité électorale et celui de la majorité civile étaient nécessairement liés** ; elles s'étaient fondées sur l'alinéa 4 de l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958, aux termes duquel « *sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* »¹.

Le Gouvernement, s'appuyant sur l'avis du Conseil d'État, considérait pour sa part que **la Constitution ouvrait la faculté d'abaisser l'âge de la majorité électorale indépendamment de celui de la majorité civile** : « *si la Constitution dit que tous les Français majeurs sont électeurs, elle ne dit pas, pour autant, que seuls les Français ayant atteint la majorité civile disposent du droit de vote* »².

En outre, le Gouvernement mettait en avant des **précédents à cette dissociation entre les deux majorités**, rappelant que le droit de vote avait été accordé aux jeunes gens de dix-huit ans titulaires de la Légion d'honneur, de la Médaille militaire ou de la Croix de guerre à titre personnel³, ainsi qu'aux jeunes gens qui avaient accompli le service national⁴. Cet argument n'avait pas convaincu le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, pour lequel « *ce n'est pas parce qu'un principe a subi quelques entorses qu'il n'existe plus* »⁵.

¹ Voir les propos d'Alain Terrenoire, rapporteur à l'Assemblée nationale, lors de la première séance du 25 juin 1974 : « Le texte de la Constitution [...] est très clair et les travaux des constituants de 1946 [...] sont affirmatifs sur ce point : les deux majorités sont liées » ; ainsi que ceux de Jacques Genton, rapporteur au Sénat, lors de la séance du 28 juin 1974 : « Il nous est donc apparu évident, l'an dernier comme cette année, qu'on ne pouvait dissocier les deux majorités ».

² Jean Lecanuet, garde des sceaux, lors de la première séance du 25 juin 1974 à l'Assemblée nationale.

³ En application de l'article L. 3 du code électoral, créé par le décret n° 64-1086 du 27 octobre 1964 portant révision du code électoral et abrogé par la loi n°74-631 du 5 juillet 1974 : « La limite d'âge est abaissée à dix-huit au profit de tout jeune Français titulaire de ... ».

⁴ En application de l'article L. 2 du code électoral modifié par la loi n° 70-596 du 9 juillet 1970.

⁵ Alain Terrenoire, première séance du 25 juin 1974 à l'Assemblée nationale.

À l'issue du vote à l'Assemblée nationale¹, le projet de loi abaisse à l'âge de 18 ans non seulement la majorité électorale, mais également la majorité civile ; il est également adopté par le Sénat.

Ainsi, aux termes de l'article L. 2 du code électoral modifié par la loi du 5 juillet 1974, « sont électeurs les Françaises et les Français, âgés de dix-huit ans accomplis², jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi » ; l'article 388 du code civil dispose quant à lui que « le mineur est l'individu de l'un ou de l'autre sexe qui n'a point encore l'âge de dix-huit ans accomplis », et l'article 414 du code civil énonce : « la majorité est fixée à dix-huit ans accomplis ; à cet âge, chacun est capable d'exercer les droits dont il a la jouissance »³.

En conséquence de l'entrée en vigueur de la loi n° 74-631 du 5 juillet 1974 fixant à 18 ans l'âge de la majorité, près de 2,4 millions de jeunes Français rejoignent le corps électoral, représentant un électorat supplémentaire de 8 %.

La majorité à 18 ans et les jeunes âgés de 16 à 18 ans

Lors des débats autour du projet de loi tendant à abaisser l'âge de la majorité électorale, l'attention s'était concentrée sur les jeunes âgés de dix-huit à vingt et un ans, mais pas exclusivement ; Pierre Mauroy, dans son intervention lors de la première séance du 25 juin 1974 à l'Assemblée nationale, rappelait ainsi la nécessité de tenir compte de l'intérêt des jeunes de moins de dix-huit ans pour la question politique, tout en soulignant que cela ne pouvait passer par l'octroi du droit de vote :

« [...] il y a aussi le problème des jeunes de moins de 18 ans. Sans chercher à faire si peu que ce soit de la démagogie, on ne peut pas – il n'est pas question de les faire voter – ne pas tenir compte des mouvements de lycéens, des débats sur l'apprentissage à l'occasion de la loi Royer, des discussions sérieuses entre adolescents au moment de la campagne présidentielle. Comment, dans ces conditions, associer les jeunes de moins de dix-huit ans à la vie locale, professionnelle, scolaire ? Je vous pose la question ».

¹ Le Gouvernement ayant donné un avis favorable à l'amendement de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

² La condition de majorité doit être acquise la veille du jour du scrutin au plus tard (Cour de cassation, Mlle Tallon, 19 mai 2005).

³ Cette rédaction, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009, résulte de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

1.2. *L'ouverture du droit de vote aux jeunes âgés de 16 et 17 ans a récemment fait l'objet de plusieurs initiatives, en France et en Europe*

a) *Les initiatives récentes en France*

En **2014**, dans le cadre de la préparation d'un projet de loi sur la famille, le groupe de travail « *De nouveaux droits pour les enfants* », mis en place par la ministre déléguée Dominique Bertinotti, proposait de créer un « **statut de prémajorité** », en vertu duquel les jeunes âgés de 16 et 17 ans seraient autorisés à voter aux élections municipales¹.

Cette proposition a été reprise en **mars 2021** dans la tribune du député David Corceiro, cosignée par 99 élus et 102 jeunes.

En outre, à l'Assemblée nationale, **trois propositions de loi récentes** ont visé à abaisser la majorité électorale à seize ans pour toutes les élections².

b) *En Europe, le droit de vote ouvert à l'âge de 16 ans dans de rares cas*

Dans sa résolution du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne, le **Parlement européen** a recommandé d'« *envisager d'harmoniser l'âge minimal des électeurs à 16 ans afin de garantir une plus grande égalité aux citoyens de l'Union lors des élections* »³.

Néanmoins, 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 : ainsi, **en Autriche**⁴ et à **Malte**⁵, les jeunes peuvent voter dès **seize ans** ; **en Grèce**⁶, ils peuvent voter à partir de **dix-sept ans**.

¹ Proposition 1.62 du rapport « De nouveaux droits pour les enfants ? Oui, dans l'intérêt même des adultes et de la démocratie », remis à la ministre déléguée Dominique Bertinotti le 29 janvier 2014 par Jean-Pierre Rosenczveig, Dominique Youf et Flore Capelier.

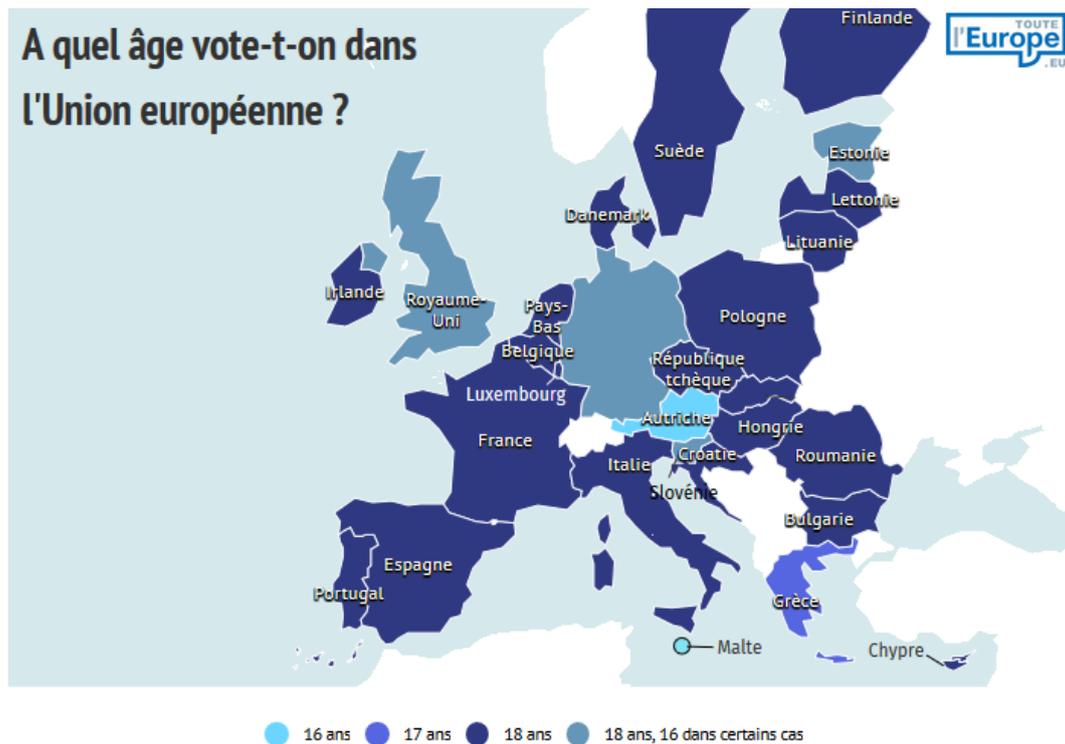
² Proposition de loi n° 3294 instaurant le vote dès seize ans et l'inscription automatique sur les listes électorales, déposée par Paula Forteza (n.i.) le 25 août 2020 et rejetée par la commission des lois le 1^{er} octobre 2020 ; proposition de loi n° 4641 actant la confiance en la jeunesse, déposée le 3 novembre 2021 par François Jolivet (LREM), Valérie Petit (Agir ensemble), David Corceiro (MoDem) et Sereine Mauborgne (LREM) ; proposition de loi n° 4682 pour une nouvelle démocratie, déposée le 16 novembre 2021 par Paula Forteza (n.i.) et plusieurs de ses collègues.

³ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0395_FR.html.

⁴ Loi modifiant la loi électorale du 29 juin 2007.

⁵ Loi constitutionnelle de mars 2018.

⁶ Loi du 21 juillet 2016.



Trois autres pays ont abaissé la majorité électorale pour certaines élections seulement : il en va ainsi de **l'Allemagne**¹ et de **l'Estonie** pour les **élections locales**, et de **la Belgique** pour les **élections européennes**².

En dehors de l'Union européenne, les jeunes âgés de 16 et 17 ans peuvent voter aux élections locales dans certains cantons de **Suisse**, ainsi qu'aux élections nationales et locales en **Écosse** et au **pays de Galles**. À noter que la **Norvège** n'a pas pérennisé l'expérimentation conduite dans certaines villes qui a permis aux jeunes de 16 et 17 ans de voter aux élections locales de 2011 et 2015³.

Enfin, deux pays de l'Union européenne ont accordé le droit de vote aux jeunes à partir de seize ans pour toutes les élections, mais à la **condition de travailler** (en **Slovénie**) ou **d'être marié** (en **Hongrie**⁴).

¹ Dans le Land de Brême et celui de Brandebourg, les jeunes de 16-18 ans peuvent voter aux élections au Landtag ainsi qu'aux élections communales. Les Länder de Bade-Wurtemberg et de Mecklembourg-Poméranie-occidentale, ont quant à eux abaissé à 16 ans l'âge pour pouvoir participer aux élections communales, mais ont fixé à 18 ans l'âge permettant de participer aux élections du Landtag.

² Loi en cours de discussion au Parlement au 1^{er} décembre 2021.

³ <https://norwaytoday.info/news/16-years-old-and-17-years-old-no-vote/>.

⁴ Voir section 2:10 du code civil hongrois.

2. L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à abaisser l'âge de la majorité électorale à seize ans

En réponse au fort niveau d'abstention chez les jeunes et au vieillissement du corps électoral, l'auteur de la proposition de loi souhaite **compléter les droits ouverts dès l'âge de 16 ans par le droit de vote.**

2.1. Un constat préoccupant : les forts niveaux d'abstention chez les jeunes

Les électeurs âgés de 18 à 34 ans représentent la classe d'âge pour laquelle le taux de participation aux élections est le plus bas, tandis que le taux de participation le plus élevé s'observe chez les électeurs âgés de 60 ans et plus.

Ainsi, aux élections régionales et départementales de 2021, alors que le taux de participation des personnes âgées de 60 ans et plus atteint 59 %, il décroît fortement dans les classes les plus jeunes, pour tomber à 17 % s'agissant des 18-24 ans, et 19 % s'agissant des 25-34 ans¹.

De plus, le vote intermittent s'observe particulièrement chez les électeurs les plus jeunes : **parmi les 18-29 ans, moins d'un inscrit sur cinq a voté à tous les tours des élections de 2017**².

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 2021	1 ^{er} tour	13 %	17 %	29 %	32 %	44 %	60 %	33,24 %
	2 ^e tour	21 %	21 %	25 %	38 %	39 %	58 %	34,40 %
Départementales 2021	1 ^{er} tour	13 %	17 %	29 %	32 %	44 %	60 %	33,23 %
	2 ^e tour	21 %	21 %	25 %	38 %	39 %	58 %	34,11 %
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	39 %	40 %	46 %	51 %	62 %	65 %	52,20 %
Législatives 2017	1 ^{er} tour	31 %		n.c.	n.c.	69 %		50,22 %
	2 ^e tour	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	43,57 %
Présidentielle 2017	Moyenne	71 %	72 %	74 %	76 %	84 %	88 %	77,30 %
	1 ^{er} tour	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	80,02 %
	2 ^e tour	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	76,26 %

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

¹ Source : Sondage Ipsos-Sopra Steria, 2021.

² Source : Institut national des statistiques et des études économiques (Insee), 2017.

Par cet article 1^{er}, l'auteur de la proposition de loi entend lutter contre l'abstention des jeunes, en s'appuyant sur **l'argument selon lequel les électeurs participeraient d'autant plus aux scrutins tout au long de leur vie qu'ils auraient commencé à voter jeunes**. Cette thèse est par exemple défendue par Anne Muxel, directrice de recherches au Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof), qui affirme que « *plus on intègre les jeunes de façon précoce dans un apprentissage de la vie civique et politique, plus les chances sont grandes pour que leur participation soit durable* »¹.

Elle souligne également qu'en ouvrant le droit de vote à un âge auquel les jeunes sont généralement intégrés plus étroitement au cadre familial et au cadre scolaire qu'ils ne le sont à dix-huit ans, ceux-ci seront davantage incités à voter ; lors de son audition par la rapporteure, Martine Filleul s'est ainsi dit convaincue que « *le groupe favorise la pratique du vote* ».

2.2. Un corps électoral jugé déséquilibré sur le plan générationnel

Par ailleurs, est mise en avant la distorsion qui affecterait la composition du corps électoral par rapport à la population française : ainsi, les Français de 16 et 17 ans, qui sont plus d'1,6 million et représentent 2,3 % de la population, en sont actuellement absents, tandis que les Français âgés de plus de 60 ans, qui constituent 25 % de la population, représentent 33 % de l'électorat².

Dans cette optique, ouvrir le droit de vote aux jeunes âgés de 16 et 17 ans permettrait, pour les partisans du vote à 16 ans, de rétablir l'équilibre générationnel du corps électoral et d'améliorer ainsi la représentativité de la population en son sein.

2.3. De nombreux droits d'ores et déjà ouverts dès l'âge de 16 ans

Actuellement, de nombreux droits sont ouverts à l'âge de 16 ans ou 17 ans, avec l'accord d'un ou des parents (ou du tuteur) dans certains cas.

Pour l'auteur de la proposition de loi, ouvrir le droit de vote à 16 ans constituerait par conséquent une mesure de cohérence et d'harmonisation.

Certes, **tout mineur peut être émancipé une fois l'âge de 16 ans atteint**³ ; un mineur émancipé est juridiquement assimilé à un majeur et peut normalement accomplir seul les actes nécessitant la majorité légale. L'exigence d'avoir 18 ans demeure toutefois pour certains actes, tels que voter ou toucher la prime d'activité.

¹ <https://le1heβδο.fr/journal/voter-a-16-ans/106/article/voter-16-ans-serait-un-bienfait-dmocratique-1605.html>

² Source : Insee.

³ Article 413-2 du code civil : « Le mineur, même non marié, pourra être émancipé lorsqu'il aura atteint l'âge de seize ans révolus ».

Droits ouverts à 16 ans

Droits ouverts	Accord requis
Effectuer le recensement citoyen	-
Demander un certificat de nationalité française	-
Obtenir son émancipation	Accord d'un parent ou du tuteur
Participer à la création d'une association et être chargé de son administration	Information des parents ou du tuteur
Participer à la direction d'une maison des lycéens	-
S'engager dans un service civique	Accord des parents ou du tuteur
Être pompier volontaire	Accord d'un parent ou du tuteur
Quitter le système scolaire et entamer des démarches d'insertion pour travailler	Accord d'un parent ou d'un tuteur
Préparer le permis moto légère	Accord des parents ou du tuteur
Obtenir son immatriculation à la sécurité sociale ainsi que sa carte Vitale, choisir son médecin traitant et ouvrir un dossier médical personnel	-
Faire un testament (sous conditions)	-

Droits ouverts à 17 ans

Droits ouverts	Accord requis
S'engager dans un service volontaire européen	Accord des parents ou du tuteur
Être volontaire dans les armées	Accord des parents ou du tuteur
Devenir réserviste militaire dans la réserve opérationnelle	Accord des parents ou du tuteur
S'engager dans la réserve citoyenne	Accord des parents ou du tuteur
Passer le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (Bafa)	Accord des parents ou du tuteur

Source : www.service-public.fr

2.4. L'article 1^{er} vise uniquement un abaissement de la majorité électorale

En modifiant uniquement l'article L. 2 du code électoral, l'article 1^{er} de la proposition de loi tend à abaisser à 16 ans l'âge de la seule majorité électorale.

1 669 621 jeunes seraient concernés par l'abaissement à 16 ans de l'âge de la majorité électorale¹. Le corps électoral passerait ainsi de 47 947 555² à 49 617 176 électeurs, soit une **augmentation de 3,48 %**.

3. Si elle partage le constat préoccupant d'une forte abstention des jeunes, la commission estime que l'abaissement de l'âge de la majorité électorale constituerait une réponse en trompe-l'œil, de surcroît inadéquate sur le plan juridique

3.1. L'ouverture du droit de vote aux jeunes de seize ans : une réponse peu opportune aux problèmes soulevés...

a) Derrière le phénomène d'abstention des jeunes, plusieurs facteurs

Une partie de l'abstention mesurée chez les jeunes s'explique, de façon mathématique, par l'automatisation de l'inscription sur les listes électorales. Depuis la mise en place du répertoire électoral unique³, l'inscription des jeunes sur les listes électorales est en effet automatique⁴, si bien que **99,5 % des jeunes de 18-24 ans et 99 % des jeunes de 25-29 ans sont inscrits sur une liste électorale⁵**. En conséquence, le calcul de l'abstention dans ces classes d'âge se fait à partir de la quasi-intégralité de leurs effectifs.

Le taux d'inscription électorale est en revanche à sa plus faible valeur pour le groupe des 35-44 ans (89,5 %) – les électeurs ne se réinscrivant pas systématiquement sur la liste de leur nouvelle commune à la suite d'un déménagement⁶.

En outre, la faible participation des jeunes âgés de 18 à 24 ans aux élections peut s'analyser comme le fait que, **pour ces classes d'âge, le vote n'est qu'un outil parmi d'autres de la citoyenneté, et non son instrument essentiel.** Ainsi, davantage qu'une grave crise démocratique qu'il conviendrait de résoudre en élargissant le droit de vote, le phénomène d'abstention résulterait de la transformation des formes de la citoyenneté, les

¹ Nombre de jeunes âgés de seize et dix-sept ans au 1^{er} janvier 2021 (Insee).

² Nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales au 1^{er} mai 2021 (Insee).

³ Instauré par la loi organique n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

⁴ Conformément à l'article L. 11 du code électoral qui prévoit l'inscription « d'office sur la liste électorale de la commune de leur domicile réel, en vue de participer à un scrutin : 1° Sans préjudice du 3° de l'article L. 30, les personnes qui ont atteint l'âge prévu par la loi pour être électeur à la date de ce scrutin ou, lorsque le mode de scrutin permet un second tour, à la date à laquelle ce second tour a vocation à être organisé [...] ».

⁵ Source : Insee, mai 2021.

⁶ Le maire pouvant radier les électeurs qui ne remplissent plus la condition d'attache avec la commune (article L. 18 du code électoral).

jeunes privilégiant les modes d'expression politique tels que les manifestations et les pétitions¹.

En tout état de cause, les enquêtes menées par l'Institut français d'opinion publique (IFOP) ainsi que les analyses de certains sociologues² révèlent qu'**un abaissement de l'âge de la majorité électorale serait en décalage complet avec les attentes des jeunes**, dont l'abstention a pour raison majeure « *l'impression que la politique ne peut rien pour eux* »³.

b) Une incidence positive incertaine sur la participation des jeunes

Comme évoqué plus haut, l'ouverture du droit de vote aux jeunes de 16 et 17 ans est souvent présentée comme un moyen de lutter contre l'abstention des jeunes, en leur donnant l'habitude d'aller voter.

Si **l'effet de nouveauté lié à l'octroi du droit de vote**⁴ aux jeunes de 16 et 17 ans peut se traduire par un taux de participation supérieur à celui observé chez les jeunes âgés de 18 à 24 ans, **cet effet peine toutefois à perdurer dans le temps**.

Les enseignements tirés des précédents étrangers semblent à cet égard peu convaincants. Ainsi, dans le cas de l'Autriche, une étude réalisée en 2018⁵, soit plus de dix ans après l'ouverture du droit de vote aux jeunes âgés de 16 à 18 ans, rappelle que le taux de participation des jeunes électeurs en Autriche est le plus élevé d'Union européenne⁶. Elle souligne toutefois que les effets bénéfiques de l'ouverture du droit de vote à cette tranche d'âge se sont quelque peu émoussés dans le temps : si **88 %** des jeunes âgés de 16 et 17 ans qui étaient **autorisés à voter pour la première fois aux élections législatives de 2008** ont effectivement participé à ces élections, soit un taux comparable à celui de l'ensemble de la population, leur participation aux élections **législatives de 2013** s'est en revanche élevée à seulement **63 %**, soit bien en-deçà du taux de 80 % observé pour l'ensemble de la population.

À ce stade, **l'effet incitatif visé par l'ouverture du droit de vote aux jeunes de 16 et 17 ans semble donc tout sauf évident**.

¹ Voir Vincent Tiberj et Laurent Lardeux [dir.], *Génération désenchantée ? Jeunes et démocratie*, Paris, La Documentation française, 2021.

² Voir Jean Viard, directeur de recherche au CNRS, auditionné par la rapporteure, et auteur d'*Un nouvel âge jeune ?* (L'Aube, 2019).

³ Frédéric Dabi, directeur général de l'IFOP (https://www.lepoint.fr/politique/droit-de-vote-a-16-ans-un-debat-pour-rien-27-10-2021-2449444_20.php).

⁴ Une étude de l'université d'Édimbourg parle de « first-time boost », ou « coup de fouet de la première fois » (Eichhorn, Jan (2017) : voir *Beyond anecdotes on lowering the voting age : New evidence from Scotland*. LSE Blog, <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/votes-at-16-new-evidence-from-scotland/>).

⁵ Schmidt, P., Edthofer, J. (2018), *Wählen ab 16 in Österreich – ein Erfolgsmodell für ganz Europa ?* Wien. ÖGfE Policy Brief, 06/2018.

⁶ Avec celui en Italie, qui dont le taux de participation des électeurs âgés de moins de trente ans s'élève à 79 % en moyenne pour les élections locales, régionales, et nationales qui se sont déroulées dans les trois années ayant précédé le sondage (source : Flash Eurobarometer 455 – September 2017 « European Youth » Report, European Commission).

Par ailleurs, dans le cas où le niveau de participation des jeunes âgés de 16 et 17 ans se révèle *in fine* comparable à celui des jeunes âgés de 18 à 24 ans¹, **l'abaissement de l'âge de la majorité électorale aura pour conséquence mécanique la diminution du niveau de participation générale.**

Ainsi, il paraît probable que l'ouverture du droit de vote aux jeunes âgés de 16 et 17 ans non seulement n'incite pas durablement les jeunes à aller voter, mais encore, qu'elle entraîne une baisse du taux de participation de l'ensemble du corps électoral.

c) *La nécessité d'ajustements peu réalistes à court terme*

La **procédure d'inscription d'office des jeunes majeurs sur les listes électorales** fait intervenir le ministère des armées et l'Insee comme suit : une fois son **recensement** accompli auprès de la mairie, le jeune âgé de 16 ans reçoit une convocation pour participer à la **Journée défense et citoyenneté** (JDC), qui est une journée d'information sur les institutions françaises, ainsi que sur les droits et les devoirs du citoyen². Tous les mois, la direction du service national et de la jeunesse du ministère des armées transmet à l'Insee les fichiers relatifs aux jeunes qui ont participé à la JDC ; l'Insee procède ensuite à l'inscription d'office des jeunes concernés au lendemain de leur 18^{ème} anniversaire.

Dès lors, afin de permettre **l'inscription d'office sur les listes électorales** à l'âge de 16 ans en cas d'abaissement de l'âge de la majorité électorale, **le recensement devrait lui aussi être avancé de deux ans**, et ainsi avoir lieu à 14 ans ; corrélativement, l'âge auquel le jeune participe à la Journée défense et citoyenneté devrait lui aussi être avancé.

En outre, l'élargissement du corps électoral aux jeunes âgés de 16 et 17 ans aurait également comme conséquence la nécessaire **création de bureaux de vote** et la réorganisation des bureaux existants.

Ces divers aménagements constitueraient ainsi un chantier réglementaire non négligeable qui rendrait par conséquent difficile, voire **impossible**, ainsi que l'a souligné le bureau des élections et des études politiques du ministère de l'intérieur lors de son audition par la rapporteure,

¹ Comme l'anticipe le bureau des élections et des études politiques du ministère de l'intérieur, auditionné par la rapporteure.

² Le programme de cette journée comprend notamment : 1) des modules d'information sur les responsabilités du citoyen et les enjeux de la défense ; 2) une information sur le service civique et les autres formes de volontariat, les périodes militaires d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale, les possibilités d'engagement dans les forces armées et les forces de réserve ; 3) des tests d'évaluation des apprentissages fondamentaux de la langue française, établis par l'éducation nationale ; 4) une information « jeunesse citoyenne » consacrée, d'une part, à la sensibilisation à la sécurité routière, et d'autre part, au droit à l'information dont celle relative aux différents dons ; 5) éventuellement, une visite des installations militaires. À l'issue de cette journée, est remis un certificat de participation, obligatoire pour l'inscription aux examens et concours soumis au contrôle de l'autorité publique (source : ministère des armées).

une mise en œuvre du dispositif au 1^{er} janvier 2022 ainsi que le prévoit la proposition de loi.

d) Un équilibre entre droits et devoirs à préserver

L'argument selon lequel les jeunes de 16 et 17 ans ont actuellement davantage de devoirs qu'ils n'ont de droits n'apparaît pas non plus opérant. *A contrario*, leur donner le droit de vote romprait l'équilibre actuel et créerait un précédent **en octroyant un nouveau droit sans nouveau devoir en contrepartie**.

En 1973, pour juger de la pertinence de l'abaissement de l'âge de la majorité, la commission des lois du Sénat s'était posé les deux questions suivantes : **les jeunes âgés de 18 à 20 ans « pouvaient-ils être considérés comme aptes à gérer leurs propres affaires ? N'y étaient-ils pas déjà autorisés, pour une large part, par des textes existants ? »**¹. Dans la mesure où il pouvait être répondu à ces deux questions par l'affirmative, la commission avait estimé qu'il était possible de donner aux jeunes âgés de 18 à 20 ans « le droit de participer à la gestion des affaires publiques »².

Force est de constater que la réponse à apporter aujourd'hui s'agissant des jeunes de 16 et 17 ans ne pourrait qu'être négative.

3.2. ... qui emporterait de plus des risques juridiques majeurs

a) La conformité à la Constitution

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* ».

Si cette disposition a pu être interprétée de façon différente par le Gouvernement et le Parlement à l'occasion des propositions et projets de loi relatifs à l'abaissement de la majorité électorale examinés au début des années 1970³, la doctrine actuelle considère qu'elle lie nécessairement l'âge de la majorité électorale et celui de la majorité civile⁴. **Dès lors, en abaissant uniquement l'âge de la majorité électorale, l'article 1^{er} de la présente proposition de loi comporte un risque manifeste d'inconstitutionnalité.**

En conséquence, abaisser l'âge de la majorité électorale à 16 ans nécessiterait soit de modifier l'article 3 de la Constitution, soit d'abaisser également l'âge de la majorité civile.

¹ Rapport n° 300 de Jacques Genton sur les propositions de loi de Jean Lecanuet et Jacques Duclos, annexé au procès-verbal de la séance du 7 juin 1973, p. 4.

² Idem.

³ Voir plus haut.

⁴ « C'est donc la majorité en tant que telle qui détermine le droit de vote ; il existe un lien automatique entre la qualité de majeur et le droit de vote [...]. Il serait impossible d'abaisser l'âge du seul droit de vote sans abaisser l'âge de la majorité, car cela s'opposerait à la Constitution », Romain Rambaud, Droit des élections et des référendums politiques, Paris, Électre, 2019, p. 361.

Cette seconde option supposerait de **modifier les articles 388 et 414 du code civil**, afin de prévoir que « *le mineur est l'individu de l'un ou de l'autre sexe qui n'a point encore l'âge de* » seize « *ans accomplis* », d'une part, et que « *la majorité est fixée à* » seize « *ans accomplis ; à cet âge, chacun est capable d'exercer les droits dont il a la jouissance* ».

Du reste, si le Gouvernement avait entendu décorrélérer, en 1974, l'opportunité d'abaisser la majorité électorale de celle d'abaisser la majorité civile, **il ne souhaitait pour autant établir une dissociation durable des deux majorités**, mais « *demandait simplement de séparer, pour quelques mois, les deux problèmes, de manière à éviter [...] les risques d'une certaine improvisation* »¹, étant entendu qu'il souhaitait de toute façon se diriger, à moyen terme, vers l'abaissement de la majorité civile.

Or, dans la situation actuelle, **l'abaissement de la majorité civile à 16 ans également ne peut 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.**

S'ils acquéraient la majorité civile, les jeunes de 16 et 17 ans seraient libres de conclure des contrats et de gérer eux-mêmes leurs ressources ; dans le même temps, toutefois, ils **perdraient le droit absolu à être aidés financièrement par leurs parents**, et n'auraient plus qu'un droit conditionnel, lié au fait qu'ils ne peuvent subvenir eux-mêmes à leurs propres besoins². En outre, les jeunes âgés de 16 et 17 ans ne pourraient plus bénéficier de **l'aide sociale à l'enfance** de droit commun³, qui comprend notamment des mesures administratives et judiciaires de placement, ainsi que des formes alternatives ou temporaires d'accueil⁴.

À l'occasion de l'examen en 2017 du **projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté**, la commission spéciale du Sénat s'était opposée aux dispositifs remettant en cause, « *par petites touches, l'âge de la majorité légale à 18 ans en conférant des droits nouveaux aux mineurs de 16 ans* »⁵ ; en l'espèce, **la commission continue de considérer que les dispositifs de protection**

¹ Jean Lecanuet, garde des sceaux, lors de la première séance du 25 juin 1974 à l'Assemblée nationale.

² L'article 371-2 du code civil dispose en effet que « Chacun des parents contribue à l'entretien et à l'éducation des enfants à proportion de ses ressources, de celles de l'autre parent, ainsi que des besoins de l'enfant. Cette obligation ne cesse pas de plein droit lorsque l'enfant est majeur ». La Cour de cassation, dans un arrêt de la 2^e chambre civile, rendu le 27 janvier 2000, a précisé que l'obligation devait perdurer jusqu'à ce que l'enfant ait un emploi régulier lui permettant d'être autonome.

³ À noter toutefois que les jeunes majeurs ou mineurs émancipés éprouvant des difficultés d'insertion sociale, faute de ressources ou de soutien familial suffisant, peuvent également bénéficier d'une prise en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance, appelée accueil provisoire de jeune majeur.

⁴ Accueil de jour, placement à domicile, accueil d'urgence, accueil de 72 heures.

⁵ 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, p. 22.

spécifique aux mineurs doivent être conservés au regard des risques juridiques encourus.

**La majorité pénale :
le risque d'un dangereux « effet domino »**

L'âge de la majorité pénale, c'est-à-dire l'âge à partir duquel un délinquant ne comparait plus devant une juridiction spécialisée pour les mineurs, est soumis au droit pénal commun et ne bénéficie plus de l'excuse de minorité, s'établit à **dix-huit ans depuis la loi du 12 avril 1906**¹.

Néanmoins, **certains mineurs de plus de seize ans peuvent être assimilés à des majeurs sur le plan pénal**. L'article L. 121-7 du code de la justice pénale des mineurs² prévoit en effet que « *si le mineur est âgé de plus de seize ans, le tribunal de police, le tribunal pour enfants et la cour d'assises des mineurs peuvent, à titre exceptionnel et compte tenu des circonstances de l'espèce et de la personnalité du mineur ainsi que de sa situation, décider qu'il n'y a pas lieu de faire application des règles d'atténuation des peines mentionnées aux articles L. 121-5 et L. 121-6* ».

En outre, **l'âge de la responsabilité pénale**, c'est-à-dire l'âge à partir duquel les mineurs sont considérés comme suffisamment âgés pour voir leur responsabilité pénale reconnue, n'est pas précisément fixé. **L'article 122-8 du code pénal** dispose en effet que « *les mineurs capables de discernement sont pénalement responsables des crimes, délits ou contraventions dont ils ont été reconnus coupables, en tenant compte de l'atténuation de responsabilité dont ils bénéficient en raison de leur âge, dans des conditions fixées par le code de la justice pénale des mineurs* ».

En tout état de cause, l'abaissement de la majorité civile, qui devrait accompagner celui de la majorité électorale pour les raisons évoquées plus haut, aurait également des conséquences en matière pénale. L'article L. 11-1 du code de la justice pénale des mineurs dispose en effet que « *lorsqu'ils sont capables de discernement, les mineurs, au sens de l'article 388 du code civil, sont pénalement responsables des crimes, délits ou contraventions dont ils sont reconnus coupables* » ; l'application du régime de responsabilité pénale serait ainsi modifiée en cas d'abaissement de l'âge de la majorité civile.

Ainsi, dès lors que l'abaissement de l'âge seul de la majorité électorale se heurte à un obstacle de nature constitutionnelle, et que l'abaissement parallèle de l'âge de la majorité civile ne saurait être envisagé pour des raisons aussi bien juridiques que pratiques, **le dispositif proposé par l'article 1^{er} est inopérant en l'état**.

b) L'articulation avec la définition de l'incapacité

Au surplus, la cohérence entre les majorités électorale et civile est requise par l'article L. 2 du code électoral lui-même, d'après lequel « *sont électeurs les Françaises et Français âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de*

¹ Qui a modifié les articles 66 et 67 du code pénal ainsi que l'article 340 du code d'instruction criminelle dans leur rédaction d'alors.

² Qui reprend l'article 20-2 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi ». Or, **les mineurs non émancipés sont en situation d'incapacité**¹.

En visant à donner le droit de vote aux Français et Françaises de seize ans accomplis, c'est-à-dire à des mineurs *a priori* non émancipés², la **rédaction proposée par l'article 1^{er} comporte donc une contradiction.**

c) *L'articulation avec l'éligibilité*

L'article L. 44 du code électoral lie étroitement l'éligibilité à la qualité d'électeur, en disposant que « *tout Français et toute Française ayant la qualité d'électeur peut faire acte de candidature et être élu, sous réserve des cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévus par la loi* ».

Un certain nombre d'articles du code électoral font néanmoins référence à un **critère d'âge particulier** :

- les articles L. 228, L. 194 et L. 339 disposent ainsi que « *nul ne peut être élu conseiller municipal [ou départemental ou régional] s'il n'est âgé de dix-huit ans révolus* » ;

- l'article L. O. 296 fixe quant à lui une condition d'âge particulière pour l'éligibilité des sénateurs, en disposant que « *nul ne peut être élu au Sénat s'il n'est âgé de vingt-quatre ans révolus* ».

En revanche, l'article L. O. 127 renvoie, pour **l'élection des députés à l'Assemblée nationale**, à la **seule qualité d'électeur**, disposant que « *toute personne qui, à la date du premier tour de scrutin, remplit les conditions pour être électeur et n'entre dans aucun des cas d'inéligibilité prévus par le présent livre peut être élue à l'Assemblée nationale* ». Cet article concerne également **l'élection des députés au Parlement européen**³, ainsi que **l'élection du Président de la République**⁴.

Par ailleurs, les conditions d'éligibilité des membres de chaque assemblée sont fixées par une **loi organique**, conformément à l'article 25 de la Constitution.

Dès lors, l'abaissement de la majorité électorale tel que proposé par l'article 1^{er} n'aurait pas pour conséquence automatique l'abaissement de l'âge d'éligibilité pour l'ensemble des élections ; **la dissociation qui en résulterait entre l'âge d'éligibilité et l'âge de vote** – aujourd'hui limitée au cas de l'élection des membres du Sénat – n'en apparaît pas moins comme **une source de complexité** et de confusion.

¹ L'article 1146 du code civil énonçant que « sont incapables de contracter, dans la mesure définie par la loi : 1° Les mineurs non émancipés [...] ».

² L'émancipation pouvant être demandée au juge des tutelles dès l'âge de 16 ans.

³ En application de l'article 5 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

⁴ En application de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République.

3.3. La position de la commission : préserver la majorité électorale à dix-huit ans

La commission est assurément favorable à reconnaître davantage de place aux jeunes dans la société ; récemment, elle a accepté l'ouverture aux jeunes de 16 ans du droit de pétition devant le Conseil économique, social et environnemental (CESE)¹. Néanmoins, Muriel Jourda, alors rapporteur, avait souligné à cette occasion la **nécessité « d'éviter toute confusion entre les pétitions devant le CESE et le droit de vote, qui s'acquiert à 18 ans »**².

Sans nier que de nombreux jeunes âgés de 16 à 18 ans soient déjà autonomes à certains égards, la commission considère en effet que la majorité électorale doit être fixée à un âge qui permette de faire l'expérience de la société et de développer sa maturité. L'âge de seize ans ne lui semble pas permettre ce recul.

À cet égard, la commission adhère au point de vue exprimé par le Conseil d'État dans son étude de 2018, qui soulignait que « *la citoyenneté nécessite un apprentissage* », et que « *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* »³.

C'est pourquoi, afin de répondre aux aspirations de la jeunesse et de favoriser son engagement dans la vie de la cité, **la commission souhaite privilégier d'autres formes de participation**. Il en va ainsi notamment :

- **de l'engagement associatif** (qu'il s'agisse d'associations d'aide, de partis politiques ou encore de clubs sportifs), possible à **tout âge**, qui apparaît comme « *le signe et le moteur d'une adhésion aux valeurs de la société* »⁴ ;

- **et du service civique**, engagement volontaire d'une durée de 6 à 12 mois au service de l'intérêt général ouvert aux **jeunes âgés de 16 à 25 ans** ; depuis sa création en 2010⁵, plus d'un demi-million de jeunes ont effectué une mission⁶.

L'engagement citoyen des jeunes pourra également être favorisé par le **service national universel** qui, lancé en 2019 à titre expérimental, constitue un service à la fois **civique et militaire** s'adressant aux garçons et aux filles âgés de 15 à 17 ans.

¹ Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental.

² Rapport n° 13 (2020-2021) de Muriel Jourda, fait au nom de la commission des lois, p. 31.

³ Étude annuelle 2018 du Conseil d'État – La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui, p. 79.

⁴ Rapport d'information n° 436 (2008-2009) de Christian Demuyne, fait au nom de la mission commune d'information sur la politique en faveur des jeunes, p. 185.

⁵ Loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique.

⁶ Dont 132 000 volontaires en 2020 (communiqué de presse du 7 juillet 2021 de l'Agence du service civique).

Le service national universel

Promesse du candidat Emmanuel Macron lors de la campagne présidentielle de 2017, le service national universel a été **instauré à titre expérimental en juin 2019** dans 13 départements, touchant 2 000 jeunes. Pérennisé à la rentrée 2019, il a concerné 18 000 jeunes volontaires en 2021 ; **50 000 places sont offertes pour 2022 au cours de trois sessions distinctes** (en février, juin et juillet).

Le service national universel vise les quatre objectifs suivants :

- **transmettre un socle républicain ;**
- **renforcer la cohésion nationale ;**
- **développer une culture de l'engagement ;**
- **accompagner l'insertion sociale et professionnelle.**

Il est constitué de deux phases, l'une obligatoire, l'autre facultative.

La **période obligatoire, d'une durée de quatre semaines**, comprend un **séjour de cohésion** d'une durée de deux semaines en dehors du département d'origine, puis la réalisation d'une mission d'intérêt général pendant deux semaines également au sein d'une association, d'une administration ou d'un corps en uniforme. Au terme de ces quatre semaines, a lieu une **cérémonie en préfecture** au cours de laquelle un certificat est remis au jeune.

La **période facultative** prend la forme d'un engagement pour une durée pouvant varier **de trois mois à un an**, et concerne les jeunes de 16 à 25 ans. Elle doit s'effectuer dans un cadre en lien avec la défense et la sécurité (armées, police, gendarmerie, pompiers, sécurité civile), l'accompagnement des personnes, la préservation du patrimoine ou encore l'environnement. Elle peut également être accomplie dans le cadre de l'actuel service civique. Durant cette période, les participants peuvent bénéficier d'un accès facilité au permis de conduire, de crédits universitaires, voire d'une indemnisation.

En février 2020, le Gouvernement a annoncé la **généralisation du service national universel à tous les jeunes de 16 ans pour 2024**, représentant 800 000 jeunes.

Source : www.vie-publique.fr

Par ailleurs, si la commission est sensible à la **nécessité de lutter contre l'abstention des jeunes âgés de 18 à 25 ans**, elle juge que cela passe d'abord par le renforcement des outils d'information et de communication mis en place. Elle accueille ainsi favorablement l'annonce d'une **campagne d'incitation au vote** prévue pour le début du mois de janvier 2022, avec un volet ciblé sur les jeunes¹.

Ainsi, convaincue que **la priorité est moins d'ouvrir le droit de vote à de nouvelles tranches d'âge, que d'inciter les jeunes déjà dotés du droit de vote à en faire usage**, la commission n'a pas souhaité adopter l'article 1^{er} de la proposition de loi.

La commission n'a **pas adopté** l'article 1^{er}.

¹ *Éléments transmis par le bureau des études et des élections politiques du ministère de l'intérieur lors de son audition par la rapporteure.*

Article 2
**Introduction au collège
d'un enseignement obligatoire
aux sciences politiques et à l'histoire de la vie française et européenne**

L'article 2 vise à introduire au collège un enseignement obligatoire aux sciences politiques et à l'histoire de la vie française et européenne.

Les objectifs et le contenu de ce nouvel enseignement sont déjà largement couverts par ceux d'enseignements existants (histoire-géographie ; enseignement moral et civique ; sciences économiques et sociales).

Estimant préférable de s'appuyer sur ces disciplines, en renforçant au besoin l'articulation entre elles, plutôt que d'en créer une nouvelle qui remettrait en cause l'équilibre actuel des programmes, **la commission n'a pas adopté l'article 2.**

1. La tradition républicaine assigne à l'enseignement primaire et secondaire la mission de former les citoyens de demain

1.1. Former « une génération de bons citoyens »¹ : le principe...

L'école publique issue des lois de Jules Ferry a pour mission première de donner aux enfants une instruction morale et civique, afin de leur inculquer le respect des institutions.

Si la formation du citoyen a été profondément remise en cause dans les années 1960 et 1970, elle a ensuite été progressivement remise à l'honneur au fil des réformes successives de l'instruction civique, que parachève la **création en 2015 de l'éducation morale et civique (EMC).**

**Former des citoyens :
histoire d'un enseignement**

Entre la fin des années 1960 et le milieu des années 1970, l'instruction civique, qui avait été rétablie dans les collèges et étendue aux lycées à la Libération, est supprimée en tant que discipline autonome.

Lors de l'examen en séance du projet de loi visant à abaisser l'âge de la majorité électorale à 18 ans, la nécessité d'**accompagner l'ouverture du droit de vote aux jeunes âgés de 18 à 20 ans par le renforcement de la formation civique** avait toutefois été soulignée. Le député Jean-Marie Commenay affirmait ainsi que « *le corollaire indispensable de cette accession doit être la restauration d'une certaine conscience civique [...]. Il nous appartient de définir, d'enseigner et d'appliquer les impératifs civiques conformes à la condition de la France de ce temps* »².

¹ J. Ferry, Lettre aux instituteurs du 17 novembre 1883.

² Intervention de Jean-Marie Commenay à l'Assemblée nationale lors de la première séance du 25 juin 1974.

L'instruction civique est finalement **réintroduite à l'école primaire et au collège en 1985**. Au lycée, un enseignement d'éducation civique, juridique et sociale est créé en 1998.

À la rentrée 2015, l'enseignement moral et civique remplace l'instruction civique à l'école primaire, l'éducation civique au collège et l'éducation civique, juridique et sociale au lycée.

L'article L. 121-4-1 du code de l'éducation dispose qu' *« au titre de sa mission d'éducation à la citoyenneté, le service public de l'éducation prépare les élèves à vivre en société et à devenir des citoyens responsables et libres, conscients des principes et des règles qui fondent la démocratie »* ; relèvent de cette mission l'enseignement moral et civique ainsi que les actions du comité d'éducation à la santé, à la citoyenneté et à l'environnement.

Aux termes de l'article L. 312-5 du même code, **l'enseignement moral et civique** *« vise notamment à amener les élèves à devenir des citoyens responsables et libres, à se forger un sens critique et à adopter un comportement réfléchi, y compris dans leur usage de l'internet et des services de communication au public en ligne. Cet enseignement comporte, à tous les stades de la scolarité, une formation aux valeurs de la République »*.

Le comité d'éducation à la santé, à la citoyenneté et à l'environnement contribue pour sa part *« à la transmission des valeurs et des principes de la République, à la promotion du principe de laïcité et au soutien des initiatives de prévention et de lutte contre toutes les formes de discrimination, en associant les enseignants, les élèves, les parents d'élèves et les partenaires extérieurs »*¹.

Plus généralement, l'enseignement moral et civique s'intègre au **parcours citoyen**, parcours global de formation destiné à permettre à l'élève d'apprendre ses droits et ses devoirs et de les expérimenter concrètement à l'intérieur ou en dehors de l'institution scolaire.

Le parcours citoyen de l'élève, de l'école primaire au lycée

« De l'école au lycée, le parcours citoyen s'adresse à des citoyens en devenir qui prennent conscience de leurs droits, de leurs devoirs, de leurs responsabilités.

« Adossé aux enseignements, en particulier l'enseignement moral et civique (EMC), l'éducation aux médias et à l'information (EMI), il concourt à la transmission des valeurs et principes de la République en abordant les grands champs de l'éducation à la citoyenneté : la laïcité, l'égalité entre les femmes et les hommes et le respect mutuel, la lutte contre toutes les formes de discrimination, la prévention et la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, contre les LGBTphobies, l'éducation à l'environnement et au développement durable, la lutte contre le harcèlement. »

Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

¹ Article L. 421-8 du code de l'éducation.



Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

1.2. ... et sa mise en œuvre

L'enseignement moral et civique, adossé à l'histoire-géographie, bénéficie d'un volume horaire d'une **heure hebdomadaire dans le primaire** et d'une **demi-heure hebdomadaire dans le secondaire**, soit **300 heures sur l'ensemble de la scolarité**.

Il est évalué au sein des **épreuves du diplôme national du brevet** et fait partie, depuis l'année scolaire 2019-2020, du **contrôle continu intégré au baccalauréat**¹.

Au collège, l'enseignement moral et civique est assuré par les professeurs d'histoire-géographie. Au lycée, tous les professeurs peuvent théoriquement dispenser cet enseignement ; dans les faits, il est majoritairement assuré par les professeurs d'histoire-géographie, ainsi que, dans de moindres proportions, par les professeurs de sciences économiques et sociales et les professeurs de philosophie.

À l'école primaire et au collège, il s'organise autour des trois axes suivants :

- **respecter autrui ;**
- **acquérir et partager les valeurs de la République ;**
- **construire une culture civique.**

Au lycée, un thème différent est étudié chaque année :

- en classe de seconde, **la liberté**² ;
- en classe de première, **la société**³ ;
- en classe de terminale, **la démocratie**⁴.

¹ La moyenne annuelle obtenue en EMC participe, à poids égal, au calcul de la moyenne générale du candidat scolaire en première et en terminale ; cette moyenne générale compte pour l'examen du baccalauréat dans le cadre des 40 % de contrôle continu (source : ministère de l'éducation nationale).

² Déclinée selon les deux axes suivants : « des libertés pour la liberté » et « garantir les libertés, étendre les libertés : les libertés en débat » (voir Bulletin officiel spécial n° 1 du 22 janvier 2019).

³ Déclinée selon les deux axes suivants : « fondements et fragilités du lien social » et « recompositions du lien social » (voir Bulletin officiel spécial n° 1 du 22 janvier 2019).

⁴ Déclinée selon les deux axes suivants : « fondements et expériences de la démocratie » et « repenser et faire vivre la démocratie » (voir Bulletin officiel spécial n° 8 du 25 juillet 2019).

Programme de l'EMC au collège (non exhaustif)

Connaissances et compétences	Objets d'enseignement
Axe 1 : Respecter autrui	
<p>Le respect d'autrui :</p> <ul style="list-style-type: none"> - distinguer une inégalité d'une discrimination et comprendre les mécanismes de l'exclusion ; - comprendre les notions de droits et de devoirs des individus dans une société. 	<p>Le principe de laïcité et l'expression des convictions philosophiques et religieuses.</p> <p>Situations de mise en tension des valeurs de la République.</p>
<p>Le rôle de la loi dans une société :</p> <ul style="list-style-type: none"> - identifier les grandes étapes du parcours d'une loi dans la République française ; - connaître les principaux droits sociaux ; - comprendre comment se rend la justice ; - droit national et droit international. 	<p>La liberté, premier principe dans le droit français.</p> <p>De la proposition à la loi.</p> <p>Le respect du droit de propriété.</p> <p>La protection contre les risques sociaux, le droit du travail, le droit de grève, la liberté syndicale.</p> <p>Le droit et la jurisprudence, les acteurs de la justice.</p> <p>Les traités internationaux.</p>
Axe 2 : Acquérir et partager les valeurs de la République	
<p>Connaître les principes, valeurs et symboles de la citoyenneté française et de la citoyenneté européenne :</p> <ul style="list-style-type: none"> - connaître les symboles et la symbolique de la République française et de l'Union européenne ; - connaître les valeurs et principes de la République française ; - identifier et reconnaître les libertés fondamentales et les droits fondamentaux de la personne ; - comprendre les enjeux de la laïcité. 	<p>La citoyenneté française et la citoyenneté européenne.</p> <p>Le drapeau, l'hymne national, la fête nationale, les monuments, la langue française.</p> <p>Le drapeau, l'hymne européen, la journée du 9 mai.</p> <p>Les libertés de conscience, d'expression, d'association, de presse.</p> <p>Les principes de la laïcité : liberté de conscience et égalité des citoyens.</p>
<p>Comprendre les grands principes des sociétés démocratiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - définir les principaux éléments des grandes déclarations des droits de l'homme ; - connaître les modalités de l'expression du citoyen. 	<p>Les différentes déclarations des droits de l'homme.</p> <p>La liberté de la presse et la liberté d'expression.</p> <p>La place et la diversité des médias dans la vie sociale et politique.</p> <p>Le vote, les réseaux sociaux, l'association.</p>

Connaissances et compétences	Objets d'enseignement
<p>Reconnaître les grandes caractéristiques d'un État démocratique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - identifier les principes d'un État démocratique et leurs traductions dans les régimes politiques démocratiques ; - identifier et comprendre la notion de nation et ses composantes. 	<p>Les institutions de la V^e République.</p> <p>Le pluralisme démocratique et le pluralisme politique.</p> <p>La prise de décision et le respect de la règle majoritaire.</p> <p>La consultation et les modalités de consultation du peuple : du vote à la démocratie participative.</p> <p>Les fonctions régaliennes : défense, diplomatie, justice, police et fiscalité.</p> <p>Le fonctionnement de l'État : décentralisation, déconcentration.</p> <p>La francophonie.</p> <p>Les journées mémorielles.</p>
Axe 3 : Construire une culture civique	
Le vote, un droit fondamental en démocratie	<p>Les droits et devoirs des citoyens.</p> <p>L'abstention.</p>
L'élection, la représentation citoyenne dans une démocratie	<p>La démocratie représentative.</p> <p>Les différents scrutins.</p> <p>Le rôle de l'opinion.</p> <p>La transparence démocratique.</p>
La Défense et la sécurité	<p>Les engagements européens et internationaux de la France.</p> <p>La Journée défense et citoyenneté - Le service national universel.</p>
L'engagement ou les engagements	<p>Le rôle des médias et des réseaux dans l'information et la vie démocratique.</p> <p>Les lanceurs d'alerte.</p> <p>L'engagement solidaire et coopératif de la France.</p>

*Source : commission des lois
à partir du bulletin officiel de l'Éducation nationale n° 31 du 30 juillet 2020*

2. L'article 2 de la proposition de loi entend créer un enseignement obligatoire aux sciences politiques et à l'histoire de la vie française et européenne afin d'accompagner l'ouverture du droit de vote aux jeunes âgés de 16 ans

L'auteur de la proposition de loi souligne la nécessité d'accompagner l'octroi du droit de vote aux jeunes de 16 ans par un nouvel enseignement portant sur les sciences politiques et l'histoire de la vie politique française et européenne.

L'article 2 vise en conséquence à insérer dans le code de l'éducation, à la suite de la section relative à l'enseignement moral et civique, une nouvelle section relative à « *l'initiation aux sciences politiques et à l'histoire de la vie politique française et européenne* ».

L'article L. 312-15-1 ainsi créé préciserait que ce nouvel enseignement obligatoire aurait pour objectif « *l'acquisition de connaissances relatives aux différents courants de la pensée politique ainsi que l'information des élèves sur les différents moyens de participation des citoyens à la vie démocratique et sur les modalités d'exercice de leurs droits civiques dont le droit de vote* ».

Seraient concernés les seuls **élèves de collège**.

3. Considérant que le renforcement de l'éducation à la citoyenneté doit s'appuyer sur une meilleure articulation entre les enseignements existants et sur la liberté pédagogique des enseignants, la commission n'a pas adopté l'article 2

3.1. L'instauration d'un nouvel enseignement obligatoire ne semble pas pertinente

La commission est convaincue que la découverte et l'apprentissage de la citoyenneté relèvent des missions les plus importantes de l'école ; comme l'a souligné le Conseil d'État à l'occasion de son cycle de conférences sur le thème de la citoyenneté, « *héritière du projet des Lumières, l'école demeure le lieu de l'émancipation du citoyen par l'éveil de son esprit critique et l'apprentissage de ses droits et de ses devoirs* »¹.

Elle comprend par ailleurs que le dispositif de l'article 2 a été pensé comme le corollaire de l'abaissement de l'âge de la majorité électorale prévue à l'article 1^{er} de la proposition de loi.

Si elle n'a pas adopté l'article 1^{er}, la commission a néanmoins étudié la plus-value du nouvel enseignement proposé, indépendamment de la question de l'ouverture du droit de vote aux jeunes de 16 ans.

L'instauration de l'enseignement aux sciences politiques et à l'histoire de la vie politique française et européenne ne lui a ainsi pas semblé

¹ Conférence du Conseil d'État du 17 janvier 2018 sur le thème « L'école de la République fabrique-t-elle encore des citoyens ? », dossier du participant, p. 7.

justifiée, au regard des **enseignements déjà existants**, à savoir : l'enseignement moral et civique, l'histoire-géographie, et les sciences économiques et sociales, en particulier.

Comme rappelé plus haut, **l'enseignement moral et civique** créé en 2015 est largement centré sur les connaissances relatives aux **valeurs de la République**, au **rôle des institutions** et au **fonctionnement de la démocratie** ; les **droits et devoirs du citoyen**, et en particulier le droit de vote, figurent en bonne place dans le programme de cet enseignement au collège.

En outre, l'enseignement visé à l'article 2 de la proposition de la loi risquerait de **recouper largement le contenu de l'enseignement d'histoire**, dont le programme conduit à aborder au collège et au lycée les questions relatives notamment à la conquête du droit de vote au XIX^e siècle¹ ; la mise en œuvre du projet républicain sous la III^e République² ; la construction européenne³ ; ou encore l'histoire politique et sociale des IV^e et V^e Républiques⁴.

Le programme de géographie met lui aussi en évidence le rôle des institutions et en particulier les relations entre les collectivités territoriales et l'État à travers les questions d'aménagement du territoire⁵, ainsi que l'étude de la métropolisation⁶ et des espaces productifs⁷.

De plus, **l'enseignement des sciences économiques et sociales**, commun à tous les élèves de la classe de seconde, a pour objectif explicite de « *contribuer à la formation civique des élèves par une meilleure connaissance et compréhension des grands enjeux économiques, sociaux et politiques* »⁸ ; **l'organisation de la vie politique** y est ainsi notamment abordée.

¹ « Une difficile conquête : voter de 1815 à 1870 », au sein du thème n° 3 « Société, culture et politique dans la France du XIX^e siècle » du programme d'histoire de la classe de quatrième.

² « La mise en œuvre du projet républicain », au sein du thème n° 3 « La Troisième République avant 1914 : un régime politique, un empire colonial » du programme d'histoire de la classe de première.

³ « Affirmation et mise en œuvre du projet européen », au sein du thème n° 2 « Le monde depuis 1945 » du programme d'histoire de la classe de troisième.

⁴ « 1944-1947 : refonder la République, redéfinir la démocratie » ; « La V^e République, de la République gaullienne à l'alternance et à la cohabitation » ; « Femmes et hommes dans la société des années 1950 aux années 1980 : nouveaux enjeux sociaux et culturels, réponses politiques », au sein du thème n° 3 du programme d'histoire de la classe de troisième ; voir également le thème n° 3 « La France de 1945 à nos jours : une démocratie » du programme d'histoire de la classe de terminale.

⁵ Thème n° 2 « Pourquoi et comment aménager le territoire ? » du programme de géographie de la classe de troisième.

⁶ Thème n° 1 « La métropolisation » du programme de géographie de la classe de première générale.

⁷ Thème n° 2 « Une diversification des espaces et des acteurs de la production » du programme de géographie de la classe de première générale.

⁸ Bulletin officiel de l'Éducation nationale spécial n° 1 du 22 janvier 2019.

Par ailleurs, les **cours de langue vivante** sont également l'occasion d'aborder le fonctionnement des institutions des pays voisins de la France.

Enfin, la commission souligne que **l'instauration d'un nouvel enseignement obligatoire se ferait nécessairement au détriment d'une autre discipline**, sauf à augmenter le volume horaire de cours au collège¹.

3.2. La commission estime préférable de s'appuyer sur les enseignements obligatoires et facultatifs existants afin d'éduquer les citoyens de demain

Alors que l'acquisition de connaissances relatives à l'histoire et au fonctionnement des institutions françaises et européennes peut déjà se faire dans le cadre de **disciplines obligatoires** (histoire-géographie ; enseignement moral et civique ; langues vivantes), mais aussi dans le celui **d'enseignements facultatifs** (enseignement de spécialité de sciences économiques et sociale² ; spécialité d'histoire-géographie, géopolitique et sciences politiques³), **la commission estime préférable de s'appuyer sur ces disciplines, en renforçant au besoin l'articulation entre elles, plutôt que d'en créer une nouvelle.**

En tout état de cause, il revient à chaque enseignant de mettre l'accent, dans le cadre du programme défini pour chaque enseignement, sur le thème ou le module qui lui semble particulièrement important ; la commission souhaite réaffirmer à cette occasion **le principe essentiel de la liberté pédagogique de l'enseignant**, posé à l'article L. 912-1-1 du code de l'éducation⁴.

Aussi la commission n'a-t-elle pas adopté l'article 2.

La commission n'a pas adopté l'article 2.
--

¹ Le nombre d'heures par jour de présence au collège en France étant déjà nettement supérieur à la moyenne européenne - 7 heures contre 5 heures (OCDE, Regards sur l'éducation 2019).

² Enseignement de spécialité proposé en classes de première et de terminale générales.

³ Spécialité ouverte en option à tous les lycéens en classes de première et de terminale générales.

⁴ « La liberté pédagogique de l'enseignant s'exerce dans le respect des programmes et des instructions du ministre chargé de l'éducation nationale et dans le cadre du projet d'école ou d'établissement avec le conseil et sous le contrôle des membres des corps d'inspection. Le conseil pédagogique prévu à l'article L. 421-5 ne peut porter atteinte à cette liberté ».

Article 3

**Préparation à l'enseignement de sciences politiques
et d'histoire de la vie politique française et européenne**

L'article 3 prévoit la préparation des enseignants et futurs enseignants au nouvel enseignement que vise à créer l'article 2.

N'ayant pas jugé pertinente l'instauration d'un enseignement de sciences politiques et d'histoire de la vie politique française et européenne, la commission n'estime pas non plus nécessaire la création d'une formation supplémentaire à l'attention des enseignants.

En conséquence, **la commission n'a pas adopté l'article 3.**

1. La formation initiale et continue des enseignants des premier et second degrés est assurée par les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation

Parmi les missions confiées aux **instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation** figurent à titre principal :

- la **formation initiale des étudiants** se destinant aux métiers du professorat et de l'éducation et des personnels enseignants et d'éducation stagiaire ;

- la **formation continue** des personnels enseignants des premier et second degrés et des personnels d'éducation.

La formation initiale comporte des « *enseignements communs permettant l'acquisition d'une culture professionnelle partagée et des enseignements spécifiques en fonction des métiers, des disciplines et des niveaux d'enseignement* »¹.

De façon plus transversale, les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation préparent également les futurs enseignants et personnels d'éducation aux enjeux de l'éducation aux médias et à l'information, et les forment « *au principe de laïcité et aux modalités de son application dans les écoles, collèges et lycées publics, ainsi que pendant toute activité liée à l'enseignement* »².

Ainsi, les maquettes de l'offre de formation sont structurées autour de quatre blocs de compétences, qui se déclinent pour les futurs enseignants du second degré de la façon suivante :

- 45% du volume horaire total est consacré à la construction du cadre de référence et à l'enseignement des savoirs de sa discipline ou spécialité ;

- 30 % du volume horaire total est consacré aux stratégies d'enseignement et d'apprentissage ;

¹ Article L. 721-2 du code de l'éducation.

² Idem.

- 15 % du volume horaire total est consacré à l'initiation à la recherche ;

- 10 % du temps est réservé au contexte et innovations propres de chaque institut¹.

De plus, un module spécifique de 36 heures de **formation obligatoire** des personnels enseignants et d'éducation à **la laïcité et aux valeurs de la République** a été récemment défini par arrêté².

2. L'article 3 tend à confier aux instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation la préparation des enseignants et futurs enseignants au nouvel enseignement créé par l'article 2

En corollaire de l'introduction d'un nouvel enseignement destiné aux élèves de collège et portant sur les sciences politiques et l'histoire de la vie politique française et européenne³, l'article 3 vise à confier aux instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation la préparation des enseignants et futurs enseignants à cette discipline.

Cette préparation, qui serait assurée au titre de la formation initiale et continue des enseignants, serait prévue par **l'article L. 721-2 modifié du code de l'éducation**.

3. Par cohérence avec son refus de créer un enseignement spécifique supplémentaire, la commission n'a pas adopté l'article 3

La commission comprend la cohérence entre les articles 2 et 3 de la proposition de loi et juge louable l'intention d'accompagner les enseignants et de les former au nouvel enseignement créé.

Dans la mesure où elle n'a pas jugé utile l'instauration d'un enseignement de sciences politiques et d'histoire de la vie politique française et européenne, la commission n'estime pas non plus nécessaire la création d'une formation à l'attention des enseignants.

Du reste, cette préparation supposerait un investissement en temps important, qui empièterait sur les autres modules de formation et nécessiterait donc de **revoir les maquettes de formation pour trouver un nouvel équilibre** – sauf à augmenter le volume horaire total de la formation initiale et continue des enseignants.

À ce sujet, **la commission de la culture du Sénat s'était déjà montrée très réticente à une large ouverture des champs de formation des futurs enseignants** ; elle avait ainsi considéré, à l'occasion de l'examen du

¹ Source : ministère de l'éducation nationale.

² Arrêté du 16 juillet 2021 fixant le cahier des charges relatif au continuum de formation obligatoire des personnels enseignants et d'éducation concernant la laïcité et les valeurs de la République.

³ Voir le commentaire de l'article 2.

projet de loi pour une école de la confiance, que « l'un des travers majeurs de la scolarité dans les ESPÉ¹ a été de vouloir "trop en faire" : les maquettes ont été chargées parfois à l'excès, au détriment de la bonne acquisition des compétences indispensables à l'entrée dans le métier »².

La commission n'a **pas adopté** l'article 3.

CHAPITRE II DÉPLOIEMENT DES CONSEILS DES JEUNES

Article 4

Obligation de création d'un conseil de jeunes pour les communes de plus de 5 000 habitants et les départements

L'article 4 vise, à titre principal, à rendre obligatoire la création d'un conseil de jeunes dans les communes de plus de 5 000 habitants et les départements.

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 jugé souhaitables les dispositions visant à renforcer les obligations pesant sur les collectivités territoriales en matière de conseils de jeunes.

Elle n'a donc pas adopté cet article.

1. L'obligation d'instituer un conseil de jeunes pour les communes de plus de 5 000 habitants et les départements

1.1 Les conseils de jeunes : un outil de renforcement de la participation des jeunes aux décisions locales pleinement déployé par les collectivités territoriales et leurs groupements

Avant même que le législateur n'intervint pour préciser les facultés ouvertes aux collectivités territoriales et à leurs groupements et inciter à la création de conseils de jeunes, **les collectivités territoriales ont pris des initiatives afin de favoriser l'engagement citoyen des jeunes**. À titre

¹ Écoles supérieures du professorat et de l'éducation, devenues les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé) en 2019.

² Rapport n° 773 (2018-2019) de Max Brisson, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur le projet de loi pour une école de la confiance, p. 163.

d'exemple, le premier conseil régional des jeunes a été institué en 1978 dans le département de l'Essonne¹.

Par la suite, poursuivant l'objectif de renforcer la participation des jeunes à la conception et à l'élaboration des décisions locales, le législateur a entendu **inciter les collectivités territoriales à se doter de tels conseils en consacrant dans la loi leur existence.**

Ainsi, la **loi n° 2017-86** du 27 janvier 2017 dite « **égalité et citoyenneté** » prévoit que **les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) ont la faculté de créer un conseil de jeunes**, dont les missions sont limitativement énumérées à l'article L. 1112-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Dépourvus de tout pouvoir décisionnaire, ces conseils peuvent :

- en premier lieu, « *émettre un avis sur les décisions relevant notamment de la politique de jeunesse* » ;

- en second lieu, « *formuler des propositions d'actions* » auprès de la collectivité ou à l'EPCI à fiscalité propre².

La définition de la composition et les modalités de fonctionnement de l'instance sont particulièrement souples et renvoyées à une délibération de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'EPCI à fiscalité propre concerné.

Le législateur a toutefois **encadré la composition des conseils de jeunes par deux exigences** : i) un conseil de jeune ne peut réunir que des jeunes de moins de trente ans, domiciliés sur le territoire de la collectivité ou de l'EPCI, ou qui suivent « *un enseignement annuel de niveau secondaire ou post-baccalauréat dans un établissement d'enseignement situé sur ce même territoire* »³, et ii) l'écart entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes au sein du conseil ne saurait être supérieur à un, afin d'assurer l'égal accès des femmes et des hommes aux conseils de jeunes.

En pratique, **l'ensemble des collectivités territoriales et groupements de collectivités se sont saisis de cette faculté et ont, tout en s'adaptant à la diversité de leurs situations et aux réalités locales, institué des conseils de jeunes.**

Plus précisément, la récente enquête de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) « *a permis de recenser 1 454 conseils de jeunes au niveau communal* » et « *aux autres échelons territoriaux, près des deux tiers des départements et les trois quarts des régions*

¹ Étude de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), « Conseils de jeunes et participation : étude auprès des collectivités et de jeunes engagés », avril 2021, p. 11.

² Alinéas 3 et 4 de l'article L. 1112-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

³ Alinéa 5 de l'article L. 1112-23 du CGCT.

ont un conseil de jeunes »¹. Sept régions de l'hexagone ont, en effet, **mis en place des conseils de jeunes selon des modalités très différentes** comme l'illustre le tableau ci-après.

Ainsi, partageant un même constat avec la Cour des comptes, **la commission des lois se félicite de la « grande vitalité des acteurs locaux »** en matière de promotion de l'engagement citoyen des jeunes et **de l'importance de l'« implication des collectivités territoriales dans la formation des jeunes à la citoyenneté »**².

¹ *Étude de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), « Conseils de jeunes et participation : étude auprès des collectivités et de jeunes engagés », avril 2021, p. 12.*

² *Cour des comptes, « La formation à la citoyenneté », communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, octobre 2021, p. 78-79. Le document est consultable à l'adresse suivante : https://www.ccomptes.fr/system/files/2021-11/20211116-rapport-formation-citoyennete_0.pdf.*

**Les conseils de jeunes :
un dispositif pleinement déployé par les régions de l'hexagone et adaptable aux réalités locales**

Région	Composition		Mandat	Modalités d'élection	Modalités d'organisation	Modalités de réunions
	Nombre de jeunes	Âge				
Bretagne	166 jeunes	Scolarisés en classe de seconde ou de première	2 ans non renouvelable	Élections de binômes paritaires au sein de l'établissement scolaire puis tirage au sort	Commissions thématiques	Au moins deux assemblées plénières par an et quatorze sessions de travail
Centre-Val de Loire	77 jeunes	15 à 27 ans	2 ans non renouvelable	Tirage au sort	Commissions thématiques	1 réunion plénière par mois et deux week-ends de travail par an
Grand Est	72 jeunes	15 à 29 ans	1 an non renouvelable	Tirage au sort	Commissions thématiques et groupes de travail	3 séances plénières par an 1 séance de travail par mois et territorialisée
Ile-de-France	128 jeunes	16 à 26 ans	2 ans non renouvelable	Candidature puis tirage au sort	4 collèges et 6 commissions thématiques	3 réunions par an
Normandie	40 jeunes	15 à 25 ans	2 ans non renouvelable	Tirage au sort	4 collèges et groupes de travail	Séances de travail mensuelles et participation à divers rencontres et évènements
Occitanie	158 jeunes	15 à 29 ans	3 ans non renouvelable	Élections au sein de l'établissement scolaire puis tirage au sort	11 commissions de travail	Séances de travail en fonction des commissions et une à deux assemblées plénières par an
Provence-Alpes-Côte d'Azur	100 jeunes	15 à 25 ans	1 an renouvelable une fois	Sélection par un jury	3 commissions thématiques et ateliers de travail	Au moins deux assemblées plénières par an

Source : commission des lois du Sénat

1.2 Le dispositif proposé : une obligation de création d'un conseil de jeunes pour les communes de plus de 5 000 habitants et les départements

L'article 4 de la proposition de loi vise, à titre principal, à instituer une **obligation de création d'un conseil de jeunes pour toutes les communes de plus de 5 000 habitants ainsi que les départements**.

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent « faire [des conseils de jeunes] de véritables outils d'engagement, des instances d'apprentissage et de renforcement de leur citoyenneté »¹.

À titre plus subsidiaire, il est également proposé de **modifier deux des modalités de fonctionnement de l'instance**, afin « de lui permettre d'influencer le débat public »².

Cet article prévoit en effet :

- d'obliger les collectivités territoriales et leurs groupements à assurer la publicité de l'ensemble des travaux desdits conseils ;
- et de rehausser à quinze le nombre minimal de membres d'un tel conseil.

2. La position de la commission : préserver la liberté des collectivités territoriales et de leurs groupements

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.

Ainsi, le dispositif proposé appelle des observations de deux ordres.

En premier lieu, celui-ci apparaît **contraire à l'intention du législateur de 2017**, puisque lors de l'examen de la loi dite « *égalité et citoyenneté* » par le Sénat, les rapporteurs de la commission spéciale, Françoise Gatel et Dominique Estrosi Sassone, avaient émis un avis favorable à l'article créant les conseils de jeunes sous réserve « *qu'il ne crée pas d'obligation* »³ pour les collectivités concernées.

¹ Exposé des motifs de la proposition de loi n° 370 (2020-2021) de Martine Filleul et plusieurs de ses collègues du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, p. 3.

² Idem, p.4.

³ 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, p. 125. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/115-827/115-827.html>.

En second lieu, cette proposition, a suscité, **de la part de l'ensemble des acteurs consultés** par la rapporteure, et en particulier les associations d'élus locaux, **une forte réserve**. En l'occurrence, les associations d'élus locaux ont estimé que cette proposition pouvait *« avoir un effet de déstabilisation des politiques de participation [déjà] mises en place »*¹ et ont rappelé que *« l'exercice de la citoyenneté doit, avant tout, être affaire de sensibilisation, de formation et de conviction »*², ce qui ne saurait passer par une obligation uniformisée.

Au surplus, consultée par la rapporteure, la direction générale des collectivités locales (DGCL) a jugé, d'une part, que *« rendre obligatoire la création de ce conseil peut constituer une charge nouvelle dans la gestion des collectivités concernées »*, et d'autre part, qu'*« il est préférable de laisser à chaque collectivité le soin d'adapter les modalités de fonctionnement du conseil des jeunes en fonction des besoins exprimés par les jeunes citoyens »*³.

La commission a dès lors jugé que cet article 4 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**.

En conséquence, la commission n'a pas jugé possible d'adopter l'article 4 de la proposition de loi.

La commission n'a pas adopté l'article 4.
--

¹ Réponse écrite de France Urbaine au questionnaire de la rapporteure, p. 1.

² Réponse écrite de l'Assemblée des Départements de France (ADF) au questionnaire de la rapporteure, p. 2.

³ Réponse écrite de la direction générale des collectivités locales (DGCL) au questionnaire de la rapporteure, pp. 1-2.

CHAPITRE III DISPOSITIONS DIVERSES

Article 5

Entrée en vigueur de la proposition de loi au 1^{er} janvier 2022

L'article 5 prévoit l'entrée en vigueur de la proposition de loi au 1^{er} janvier 2022.

Estimant qu'une modification aussi substantielle du corps électoral moins de quatre mois avant le premier tour du scrutin présidentiel serait contraire au principe de stabilité du droit électoral, la commission n'a pas adopté l'article.

1. Les règles de modification du droit électoral

Les règles électorales relèvent de la loi, hors le cas de l'élection présidentielle dont le statut est régi par la loi organique¹.

Le principe selon lequel les règles électorales ne sont pas modifiées dans l'année qui précède le scrutin résulte d'une tradition républicaine, qui a été consacrée par l'article 13 de la **loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral**.

L'article **L. 567-1 A du code électoral**, en vigueur depuis le 30 juin 2020, précise ainsi qu'« *il ne peut être procédé à une modification du régime électoral ou du périmètre des circonscriptions dans l'année qui précède le premier tour d'un scrutin* ». Il constitue l'article unique du nouveau titre VIII du code électoral intitulé « *Stabilité du droit dans l'année qui précède le scrutin* ».

À noter que ce principe ne constitue pas un principe fondamental reconnu par les lois de la République² ; dès lors, si le pouvoir réglementaire est tenu de respecter ce principe législatif, le législateur peut y déroger au cas par cas.

En l'espèce, **l'article 5 de la proposition de loi prévoit une entrée en vigueur des dispositions de ce texte au 1^{er} janvier 2022**, soit moins de quatre mois avant le premier tour de l'élection présidentielle.

¹ Article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

² Voir la décision du Conseil constitutionnel n° 2008-563 DC du 21 février 2008.

2. La commission a souhaité préserver la stabilité du droit électoral

Alors que l'année 2022 comporte des échéances électorales majeures – élection présidentielle les 10 et 24 avril ; élections législatives les 12 et 19 juin –, il apparaît hasardeux à la commission de modifier le régime électoral en un délai bien inférieur à celui posé par l'article L. 567-1 A du code civil.

L'article 5 de la proposition de loi contrevient ainsi au principe de stabilité du droit électoral qui a été consacré par la loi précitée du 2 décembre 2019.

En tout état de cause, sur le plan pratique, **cette date d'entrée en vigueur semble peu réaliste**, notamment au regard du nombre de jeunes de 16 et 17 ans qu'il faudrait recenser ou du moins inscrire sur les listes électorales¹.

La commission n'a **pas adopté** l'article 5.

*

* *

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 pour le vote à 16 ans, l'enseignement et l'engagement.

En conséquence, 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.

¹ Voir le commentaire de l'article 1^{er}.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 1^{ER} DÉCEMBRE 2021

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons à présent la proposition de loi pour un nouveau pacte de citoyenneté avec la jeunesse par le vote à 16 ans, l’enseignement et l’engagement, déposée par Martine Filleul et plusieurs de ses collègues du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Cette proposition de loi part d’un constat, malheureusement renouvelé élection après élection : celui de l’abstention massive des jeunes âgés de 18 à 34 ans aux élections politiques.

Constituée de cinq articles, la proposition de loi poursuit un objectif ambitieux : renforcer l’implication des jeunes dans la vie politique de notre pays.

Elle met en avant deux instruments : l’ouverture du droit de vote dès l’âge de 16 ans à l’article 1^{er}, d’une part, et l’institution de conseils de jeunes dans toutes les communes de plus de 5 000 habitants ainsi que pour les conseils départementaux à l’article 4, d’autre part.

Les articles 2 et 3 visent quant à eux à accompagner l’abaissement de la majorité électorale en prévoyant un nouvel enseignement obligatoire de sciences politiques et d’histoire de la vie politique française et européenne pour les élèves du collège. La formation des enseignants serait également adaptée en conséquence.

Comme l’indique Martine Filleul, cette proposition de loi est donc conçue comme un tout solidaire, les articles 2 à 3 découlant de l’article 1^{er}, et l’article 4 complétant ce dernier.

L’article 1^{er}, qui constitue la mesure phare du texte, ne m’a pas convaincue. Nous ne pouvons évidemment que convenir de la nécessité de lutter contre l’abstention des jeunes ; pour mémoire, la participation aux élections régionales et départementales de 2021 s’est élevée à seulement 17 % chez les 18-24 ans, et à 19 % chez les 25-34 ans. Pour autant, la solution proposée ne semble pas opportune, pour des raisons à la fois juridiques et sociologiques.

Des raisons juridiques majeures s’opposent en effet à l’ouverture du droit de vote à 16 ans. Je rappelle que, 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* ». Ainsi, il est clair que la majorité électorale découle de la majorité civile et que les deux majorités ne peuvent être dissociées.

Par conséquent, si nous souhaitions abaisser la majorité électorale, l'alternative serait la suivante : ou bien réviser la Constitution, ou bien abaisser, de façon concomitante, la majorité civile.

Or l'abaissement de la majorité civile à 16 ans ne peut 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. En outre, octroyer le droit de vote à des individus qui ne sont pas juridiquement considérés comme capables ni responsables reviendrait à créer une catégorie inédite de citoyens, dont les seuls droits politiques excéderaient les devoirs.

Sur le plan sociologique, l'ouverture du droit de vote aux jeunes de 16 ans ne paraît pas non plus opportune.

En effet, cette mesure apparaît tout d'abord en décalage avec les attentes actuelles de la jeunesse. L'époque où tous les jeunes militaient pour un abaissement de la majorité électorale, comme cela a été le cas au début des années 1970, est bien loin !

Au contraire, d'après certaines enquêtes, une large part des jeunes estime aujourd'hui que la politique ne peut rien faire pour eux ; bien plus, pour beaucoup, l'exercice de la citoyenneté passe davantage par la participation aux manifestations et la signature de pétitions que par le recours aux outils traditionnels de la démocratie représentative.

Du reste, il est tout sauf assuré que l'ouverture du droit de vote aux jeunes âgés de 16 et 17 ans permette d'améliorer la participation des jeunes à moyen terme. 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 est défendue par certains sociologues, sans pour autant faire l'unanimité.

Les précédents étrangers ne permettent d'ailleurs pas de conclure au caractère incitatif de cette mesure : en Autriche, qui est l'un des trois seuls pays de l'Union européenne à avoir abaissé la majorité électorale en deçà de 18 ans, l'enthousiasme suscité par l'acquisition du droit de vote est vite retombé, puisque le taux de participation des jeunes de 16 et 17 ans ne dépasse pas celui des jeunes de 18 à 24 ans.

En tout état de cause, une modification aussi substantielle du corps électoral ne saurait intervenir à quelques mois seulement du premier tour du scrutin présidentiel. En prévoyant une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022, l'article 5 de la proposition de loi serait ainsi contraire au principe de stabilité du droit électoral, que cette commission et le Sénat ont entendu consacrer il y a moins de deux ans. Au demeurant, si nous étions prêts à consentir à une telle dérogation à ce principe, il serait impossible, de l'aveu même du ministère de l'intérieur, de procéder au recensement puis à l'inscription sur les listes électorales d'1,7 million de jeunes en l'espace de quelques mois.

Dans ces conditions, il me semble que la priorité est moins d'ouvrir le droit de vote à de nouvelles tranches d'âge que d'inciter les jeunes déjà dotés du droit de vote à en faire usage. Nous sommes en effet sensibles à l'urgence de ramener les jeunes aux urnes. Pour cela, il convient de les accompagner dans l'apprentissage de la citoyenneté, en amont et en parallèle de leur accession à la majorité.

Dans le cadre scolaire, il apparaît préférable de s'appuyer sur les enseignements existants afin de former les citoyens de demain, plutôt que de créer un nouvel enseignement obligatoire.

L'enseignement des sciences politiques et de l'histoire de la vie française et européenne, prévu par l'article 2 de la proposition de loi, recouvre largement les objectifs et le contenu de disciplines enseignées du primaire au lycée telles que l'histoire-géographie, mais aussi et surtout l'enseignement moral et civique.

Je souhaite souligner que ce dernier enseignement fait l'objet d'une évaluation au sein des épreuves du diplôme national du brevet, et depuis l'année scolaire 2019-2020, de celles du baccalauréat. Les programmes actuels permettent donc d'ores et déjà de former les élèves au fonctionnement des institutions et aux enjeux de la démocratie.

Par ailleurs, au sein de la société, de nombreuses formes de participation civique destinées aux jeunes âgés de moins de 18 ans sont à encourager, comme l'engagement associatif ou encore le service civique. Nous pouvons tous, en tant qu'élus, prendre notre part en la matière.

S'agissant enfin des dispositifs de participation à l'échelon local, il nous est proposé de rendre obligatoire la création d'un conseil de jeunes dans toutes les communes de plus de 5 000 habitants et les départements.

Je tiens à rappeler que les collectivités locales se sont déjà largement approprié ces dispositifs favorisant l'engagement citoyen des jeunes, puisque près de trois quarts des régions et deux tiers des départements ont déjà institué de tels conseils, et que de nombreuses communes s'engagent aussi dans cette démarche. J'estime qu'il est primordial de faire confiance à cette intelligence du terrain plutôt que d'imposer, d'en haut, des obligations trop uniformisées.

Martine Filleul présente ce texte comme un tout. Afin d'en préserver la philosophie générale, je vous propose donc de rejeter l'ensemble de cette proposition de loi.

M. Éric Kerrouche. - Je vous remercie pour votre travail, mais je ne suis pas en accord avec vos conclusions.

J'ai entendu quelques arguments, notamment de droit. Le problème constitutionnel a été tranché par le Conseil d'État en 1974 lors de l'abaissement de l'âge de la majorité de 21 à 18 ans. L'article 3 de la Constitution que vous avez cité signifie non pas que seuls les Français

majeurs disposant du droit de vote sont électeurs, mais que tous les Français majeurs le sont. Vous vous abritez derrière un argument qui n'en est pas un pour rejeter ce texte.

Par ailleurs, il existe déjà une pluralité de majorités. L'âge de la majorité civile, celui du droit de vote et celui de l'éligibilité ne coïncident que depuis 2011. Dès 16 ans, les jeunes peuvent participer à la création d'une association, être pompiers volontaires ou salariés. Pour certains, il paraît plus difficile d'accorder le droit de vote aux jeunes de 16 ans que d'abaisser la majorité pénale au même âge !

S'agissant de la socialisation, les avis sont certes partagés, mais la plupart des spécialistes s'accordent à dire qu'un « tunnel d'apprentissage électoral » qui commencerait à 16 ans permettrait une accommodation à la vie politique durablement bénéfique. Du reste, la question se pose avec d'autant plus d'acuité que les jeunes sont la tranche d'âge qui est la plus concernée par l'abstentionnisme. Cet apprentissage précoce permettrait ainsi de renouveler la cohorte des électeurs en favorisant des habitudes politiques plus précoces.

Les études qui ont été conduites sur le sujet montrent que l'abaissement de la majorité pourrait contribuer à augmenter la participation, car au-delà du phénomène de nouveauté, les jeunes répondraient positivement à la confiance qui leur est accordée.

Du reste, il n'est pas uniquement proposé de décréter un abaissement de l'âge électoral, mais de l'accompagner par des dispositifs renforcés ou nouveaux. S'il y a un domaine dans lequel notre décentralisation est défailante, c'est bien la participation des citoyens.

Nous voterons ce texte et sommes en désaccord avec la manière dont il a été présenté par la rapporteure.

Mme Cécile Cukierman. - Notre groupe s'interroge sur la pertinence des mesures proposées pour améliorer la prise en compte des jeunes dans les politiques publiques et lutter contre l'abstention. La proposition, inscrite à l'article premier, d'abaisser le droit de vote à seize ans pose question. Cela reviendrait en effet à déterminer des majorités différentes selon les situations : pour pouvoir voter, se porter candidat ou être considéré comme majeur pénalement.

Cet abaissement de la majorité électorale de dix-huit à seize ans ne peut en outre être comparé à son abaissement de vingt et un à dix-huit ans en 1974. Si un jeune de seize ans d'aujourd'hui n'est pas comparable à un jeune du même âge d'il y a quarante ans, il n'en reste pas moins un mineur, sur lequel il faut veiller à ne pas faire peser trop de responsabilités - notamment celles impliquées par le droit de vote.

Par ailleurs, de nombreuses collectivités instaurent des conseils de jeunes, des conseils des seniors, *etc.* Si je suis réticente à l'idée de cloisonner

ainsi les citoyens, j'ai toujours défendu la libre administration des collectivités territoriales. Pour cette raison, inscrire l'obligation de l'institution de tels conseils dans la loi ne me paraît pas judicieux. Sans volonté politique locale à l'œuvre, ce ne serait qu'une mascarade. *A contrario*, de telles initiatives, portées localement, peuvent constituer de belles expériences pour les jeunes concernés.

Il est vrai néanmoins que les conseils des jeunes se montrent souvent assez suivistes par rapport aux décisions prises par les adultes. Mais cela tient au fait que l'adulte est, pour le meilleur et pour le pire, une figure tutélaire.

Les cours d'éducation civique existent, au collège et au lycée, et sont sanctionnés régulièrement par des évaluations. Une séquence spécifique est consacrée, dans les cours d'histoire de quatrième et de troisième, à la construction du système politique français et de ses institutions. De mon expérience d'enseignante, il résulte que les élèves qui obtenaient les meilleures notes aux contrôles d'éducation civique ne sont pas devenus les citoyens les plus assidus au cours des scrutins. Le problème est ailleurs.

Inscrire dans la loi le caractère obligatoire de l'enseignement de l'histoire de la vie politique française et européenne constituerait une marque de défiance terrible à l'égard des enseignants. De plus, la vie politique européenne et l'histoire européenne n'ont, à mon sens, pas leur place dans nos programmes, contrairement à l'histoire française.

De manière générale, la présence de cet article 2 me surprend, car elle tend à faire croire que rien ne serait à fait à l'école pour prodiguer cet enseignement et qu'il faudrait passer par la loi pour y remédier. La réalité est bien plus complexe.

M. Guy Benarroche. – La situation de la démocratie participative en France est telle que j'approuve la volonté de nos collègues de tenter d'y trouver des solutions, dont rien ne prouve qu'elles ne seront pas efficaces. Sans résoudre intégralement le problème, elles pourront en effet aider à y parvenir.

Nous voterons cette proposition de loi. Je souhaiterais toutefois améliorer l'inscription des jeunes sur les listes électorales. En effet, de nombreux jeunes gens ne votent pas parce qu'ils sont mal inscrits.

M. François Bonhomme. – Peut-on considérer qu'à seize ans on est entièrement constitué, alors même que l'apprentissage scolaire se termine à dix-huit ans ? Disposer d'une formation suffisante pour pouvoir influencer sur le cours collectif de son pays nécessite de passer par un certain cursus.

En revanche, la question de l'abaissement de la responsabilité pénale à seize ans n'est pas du même ordre. En effet, si la violence des jeunes a évolué, leur intérêt pour la chose publique a peu changé.

L'introduction d'une telle mesure à quelques mois de l'élection présidentielle paraît en outre malvenue.

Par ailleurs, instaurer un conseil des jeunes de manière obligatoire et rigidifiée me semble contrevenir à la libre administration des collectivités locales. Les communes ont pris de nombreuses initiatives pour impliquer les jeunes dans la vie publique. Or cette implication peut prendre diverses formes - y compris parfois des formes contestables, comme le blocage de routes par le mouvement « Extinction Rébellion ».

L'âge auquel on obtient le droit de vote doit être calé sur un certain stade de maturité. À cet égard, l'âge de dix-huit ans me paraît un bon équilibre.

M. Marc-Philippe Daubresse. - Au cours de la très large concertation avec les associations représentatives des jeunes qui a présidé à l'élaboration des 47 propositions du *Livre vert* pour la jeunesse de Martin Hirsch, publié en 2009, l'idée d'abaisser le droit de vote à seize ans n'est apparue à aucun moment. Elle n'a été proposée que plus tard, par l'Union nationale lycéenne (UNL).

En 2009, nous étions loin d'avoir tiré toutes les conséquences de la majorité à dix-huit ans - en matière d'éligibilité, de responsabilité civile, etc. La revendication principale était de donner à de jeunes gens la possibilité d'être responsables d'associations dès seize ans. Nous l'avons fait, sous la présidence de Nicolas Sarkozy - pour un succès qui s'avère plutôt mitigé onze ans après.

L'éducation nationale, et singulièrement l'éducation civique, joue effectivement un rôle majeur dans la montée en puissance des jeunes dans la vie publique. Il faut donner plus de moyens à l'éducation nationale pour réaliser cette mission. Le service civique constitue par ailleurs une mesure efficace.

Ce n'est pas par le biais d'une proposition de loi votée juste avant l'élection présidentielle que nous arriverons à résoudre le problème de la participation des jeunes à la vie publique. Il existe d'autres moyens pour les encourager à prendre des responsabilités dans la vie démocratique.

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. - Monsieur Kerrouche, en 1974, le Gouvernement ne voulait pas dissocier durablement les majorités, mais procéder par étape. La doctrine actuelle conteste l'avis du Conseil d'État rendu à cette époque.

Monsieur Daubresse, il faut effectivement favoriser l'apprentissage de la vie politique, mais ce dernier peut prendre différentes formes.

Madame Cukierman, tous les enseignants assurent en effet l'éducation civique des élèves.

Il me paraît également important de ne pas obliger à la constitution de conseils des jeunes et de laisser aux collectivités plus de liberté dans leur organisation.

Il convient enfin de tenir compte de la maturité des jeunes et surtout de les protéger. Nous connaissons l'influence des réseaux sociaux sur la jeunesse. Mais aider la jeunesse et la protéger ne passe pas forcément par l'abaissement du droit de vote à seize ans. Pour toutes ces raisons, je vous propose de rejeter cette proposition de loi.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif du projet de loi.

Je vous propose d'indiquer que ce périmètre comprend les dispositions relatives à la majorité électorale, aux enseignements obligatoires dans l'enseignement secondaire relatifs à la citoyenneté et à la formation afférente des enseignants du secondaire, et à l'institution et aux modalités de fonctionnement des conseils de jeunes.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'amendement COM-1 rectifié n'est pas adopté.

L'article 1^{er} n'est pas adopté.

Article 2

L'article 2 n'est pas adopté.

Article 3

L'article 3 n'est pas adopté.

Article 4

L'amendement COM-2 rectifié n'est pas adopté.

L'article 4 n'est pas adopté.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
M. PACCAUD	1 rect.	Suppression de l'article 1 ^{er} qui abaisse la majorité électorale à 16 ans	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 4			
M. PACCAUD	2 rect.	Suppression de l'obligation de création d'un conseil de jeunes dans toutes les communes de plus de 5 000 habitants et les conseils départementaux	Satisfait ou sans objet

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 – Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 – Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 – Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 – Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 1^{er} décembre 2021, **le périmètre indicatif de la proposition de loi pour un nouveau pacte de citoyenneté avec la jeunesse par le vote à 16 ans, l'enseignement et l'engagement.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait les dispositions relatives :**

- à la majorité électorale ;
- aux enseignements obligatoires dans l'enseignement secondaire relatifs à la citoyenneté et à la formation afférente des enseignants du secondaire ;
- à l'institution et aux modalités de fonctionnement des conseils de jeunes.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Mme Martine FILLEUL, auteur de la proposition de loi, sénatrice du Nord

Direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur

M. Marc TSCHIGGFREY, adjoint au directeur de la modernisation et de l'administration territoriale, chef du service de la modernisation de l'action publique

M. Sébastien AUDEBERT, chef du bureau des élections et des études politiques

Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du ministère de l'éducation nationale

M. Jean HUBAC, sous-directeur de l'innovation, de la formation et des ressources

Personnalités qualifiées

M. Bruno DAUGERON, professeur de droit public à Paris Descartes

M. Jean VIARD, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

Contributions écrites

Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Associations d'élus locaux

Assemblée des départements de France (ADF)

Intercommunalités de France - Association des communautés de France (AdCF)

France Urbaine

Acteurs associatifs

Assemblée des Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) de France

Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (ANACEJ)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp120-370.html>