

# **LE SYSTÈME LOCAL EN ALLEMAGNE : VERS UN NOUVEAU MODÈLE DE DÉMOCRATIE LOCALE ?**

PAR

Hellmut WOLLMANN

*Professeur à l'Université Humboldt de Berlin*

Cet article est consacré à l'évolution institutionnelle au plan local du système local et de la démocratie locale dans la République Fédérale d'Allemagne depuis 1945.

Trois aspects seront traités :

- Tout d'abord, on esquissera brièvement quelques traits essentiels du système local et de la démocratie locale dans l'histoire politique et administrative de l'Allemagne (I) ;

- Ensuite, nous aborderons l'évolution institutionnelle du système local en Allemagne de l'Ouest, depuis 1945 jusqu'à nos jours (II) ;

- Enfin, le développement des structures et des procédures de la démocratie tant représentative (III), que directe (IV) sera discuté plus en détail.

## **I - DES ASPECTS TRADITIONNELS**

Le monde politico-administratif local en Allemagne a été caractérisé surtout par les traits suivants (Wollmann 1998b) :

- Dans l'histoire constitutionnelle de l'Allemagne, le système fédéral se répartit en deux strates, le plan fédéral (celui du Reich) et le plan des *Länder*, les municipalités et communes (*Gemeinden*) faisant partie des *Länder*. Chaque Land met en vigueur sa propre charte municipale pour "ses" communes. Cela explique qu'il existe traditionnellement une grande diversité parmi les chartes municipales et les "régimes municipaux" des *Länder*.

- Suivant la doctrine constitutionnelle, les municipalités et communes font partie des *Länder*, leur "autonomie locale" est traditionnellement considérée comme une modalité (démocratisée) de la gestion locale des affaires administratives de l'Etat plutôt que comme la forme d'une véritable démocratie locale. Il est significatif que l'on parle de l'auto-administration locale (*kommunale Selbstverwaltung*). En garantissant l'autonomie locale des communes, la Constitution de Weimar de 1919 emploie expressément le terme de "droit de l'auto-administration" (*Recht der Selbstverwaltung*, article 127). Cette perception avant tout administrative a été renforcée et perpétuée par la doctrine juridique dominante (*herrschende Meinung*), surtout parmi les représentants prestigieux du Droit d'Etat (*Staatsrecht*).

- Sur le fond de cette tradition constitutionnelle, politique et idéologique le conseil local élu, en exerçant les pouvoirs locaux, est considéré comme un organe administratif plutôt que comme un parlement local. Surtout la doctrine juridique dominante a rejeté fermement l'analogie des conseil élus locaux avec des assemblées parlementaires.

- Tandis que les fonctions et compétences concernant l'autonomie locale et l'autogestion locale sont traditionnellement concentrées dans le conseil élu ce qui aboutit à une domination du principe de la démocratie *représentative*, les procédures de la démocratie directe ont été presque complètement exclues sur le plan local, parce que elles ne semblaient pas avoir de place dans un système où domine une logique représentative.

En somme le développement des structures politico-administratives sur le plan local s'est traduit par une assimilation des fonctions locales à des tâches essentiellement administratives et des conseils élus à des organes prioritairement administratifs et par la dominance des structures (quasi-)représentatives.

## **II - LE DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE**

### *A) Le développement d'après-guerre*

Quand, après la chute du régime hitlérien en 1945, la démocratie s'est réinstallée en Allemagne de l'Ouest, le règlement institutionnel du niveau local dans le nouvel ordre constitutionnel a montré, d'une part, une continuité significative avec cette institutionnalisation traditionnelle et, d'autre part, des innovations institutionnelles remarquables visant à transformer le niveau local en un système local véritablement politique et démocratique.

En ce qui concerne le statut des communes dans le système fédéral, la Constitution Fédérale (*Grundgesetz*) de 1949 reprend l'aspect traditionnel du

fédéralisme allemand selon lequel, au titre de la loi constitutionnelle, le système fédéral consiste en "deux couches", le plan fédéral et le plan des *Länder*. On continue également à considérer les communes comme faisant partie des *Länder*. Chaque Land a donc la compétence pour mettre en vigueur une constitution ou charte municipale pour les communes situées sur son territoire. Cependant cette compétence des *Länder* est guidée et limitée par la garantie institutionnelle de l'autonomie locale qui se trouve dans la Constitution Fédérale de 1949 accordant aux communes "le droit de régler toutes les affaires de la communauté locale sous sa propre responsabilité" (Art. 28 II).

En ce qui concerne le statut constitutionnel et la qualité juridique de l'autonomie locale, la Constitution Fédérale de 1949 révèle une certaine ambivalence. D'une part, elle adhère d'une manière apparemment stricte à la conception du fédéralisme en "deux couches" qui assigne aux communes un statut subordonné aux *Länder*. D'autre part la Constitution Fédérale de 1949 fait jaillir quelques signes indiquant un éloignement significatif par rapport au dispositif traditionnel. Premièrement, il faut noter que, tandis que la Constitution de Weimar de 1919 employait encore expressément la terminologie traditionnelle ("*droit de l'auto-administration*", *Recht der Selbstverwaltung*, Art. 127), la Constitution Fédérale, parle de "*droit de régler toutes les affaires de la communauté locale*" (article 28. II) et abandonne ainsi la terminologie traditionnelle. De plus, dans l'article 28. I, la Constitution Fédérale prescrit que "*le peuple doit avoir des assemblées élues (Volksvertretungen) dans les Länder, districts (Kreise) et communes (Gemeinden)*". En mentionnant les communes en même temps que les *Länder*, la Constitution semble les traiter, par principe, de la même manière, au moins en ce qui concerne les régimes démocratiques. En somme, la Constitution Fédérale de 1949 semble avoir franchi une étape significative vers l'accentuation en organes administratifs des communes et des conseils élus et vers la reconnaissance des communes comme systèmes politiques sur le plan local et des conseils élus comme parlements. Nonobstant ces changements, la doctrine juridique du droit constitutionnel et du droit d'Etat a fermement maintenu son interprétation traditionnelle.

S'agissant des principes de la démocratie directe, l'élaboration de la Constitution Fédérale de 1949 a été fortement influencée par les traumatismes subis pendant les dernières années de la République de Weimar quand les forces radicales, surtout issues de la droite hitlérienne ont utilisé abusivement les procédures plébiscitaires contenues dans la Constitution de Weimar en vue de détruire le système démocratique. C'est pourquoi la Constitution Fédérale a presque complètement exclu les procédures de la démocratie directe sur le plan fédéral. Cependant, en même temps, elle montre une sympathie presque ostensible envers la démocratie directe au plan local. Selon l'article 28 I, 2) qui prescrit des "assemblée élues" (*Volksvertretungen*) sur le plan local — comme structures de la démocratie représentative —, la Constitution Fédérale ajoute que "*dans les communes, l'assemblée directe (Gemeindeversammlung)*

*peut prendre la place de l'assemblée élue*" (Art. 28 I, 3). Ainsi, le modèle de la démocratie directe locale a été introduit et légitimé par la Constitution Fédérale d'après-guerre.

Dans les constitutions et les chartes municipales qui étaient adoptées dans les *Länder* après-guerre, s'exprimait, au moins au début, l'attachement au statut traditionnel des communes ce qui, sans doute, reflétait aussi le désir des *Länder* de maintenir la subordination des communes sur le plan administratif.

Alors que, en adoptant des procédures plébiscitaires dont les *Länder* bénéficiaient pendant la période de Weimar, la plupart des constitutions des *Länder* prévoyaient des procédures de référendum (voir Weber 1985), presque toutes les chartes municipales adoptées par les *Länder* d'après-guerre ont ignoré les procédures de la démocratie directe. Cela peut être expliqué, premièrement, par le fait que, sur le plan local, de telles procédures n'existaient pas dans le passé, probablement parce qu'elles ne s'accordaient pas aux représentations traditionnelles du niveau local comme entité essentiellement administrative. De plus, les chartes municipales qui ont été élaborées après 1945 se trouvaient largement influencées par les Forces d'Occupation dont deux (la France et l'Angleterre) ne connaissaient pas, elles-mêmes, les procédures de la démocratie directe dans leur tradition locale.

Seuls les *Länder* du Bade-Wurtemberg et de la Bavière qui faisaient partie de la Zone Américaine introduisirent comme procédures de démocratie directe l'élection directe des maires et (Bade-Wurtemberg en 1955) le référendum local.

### ***B) Les années soixante et soixante-dix : la critique de la viabilité des structures démocratiques***

Les années soixante voient l'arrivée d'une critique intellectuelle et politique dénonçant l'incapacité des structures démocratiques à répondre aux demandes et aux intérêts des citoyens. Plus spécifiquement, un grand nombre de projets d'infrastructure urbaine (rénovation urbaine, transport public, construction routière etc.) sont critiqués car décidés par des structures non transparentes et irresponsables. Réagissant à cette situation, des initiatives locales (*Bürgerinitiativen*) et des mouvements sociaux émergent en grand nombre. Cette protestation est renforcée et aggravée par la révolte universitaire de 1968 et les forces de "l'opposition extra parlementaire" (*außerparlamentarische Opposition*, "APO"). En conséquence, à la fin des années soixante, la légitimité du système démocratique, voire du système politique et économique tout entier, se trouve confrontée à un défi inédit.

Bien que cet ébranlement profond semble exiger un renouveau et une adaptation radicale des structures et procédures participatives, les réactions et concessions institutionnelles du système politique se montrent, en fin de compte, remarquablement limitées. Une vague législative introduit de nouvelles procédures participatives, de nature informative et consultative, dans la loi réglant les processus planificateurs. C'est le cas par exemple de l'amendement de la Loi Fédérale de Construction de 1976 qui institua la nouvelle procédure de la "participation préalable des citoyens" (*vorgezogene Bürgerbeteiligung*). Pour donner aux habitants la possibilité de s'informer sur la planification locale (*Bauleitplanung*) et de pouvoir intervenir le plus tôt possible, les autorités locales sont tenues de publier leurs intentions planificatrices à une date précoce du processus de planification. Le conseil élu est obligé de traiter expressément toutes les objections et propositions présentées par les citoyens. Mais, en fin de compte, ce sont les conseils élus, c'est-à-dire les organes représentatifs, qui ont le pouvoir de décision finale.

A ce niveau, il faut signaler un changement significatif, tant légal qu'effectif, du statut des conseils élus locaux. A mesure que les partis politiques sont entrés dans l'arène politique locale dès les années soixante, la politique locale et le jeu politique au sein des conseils élus ont expérimenté une certaine parlementarisation, puisque sur le plan local aussi la gestion des affaires locales était influencée par le conflit entre les partis politiques locaux et par la juxtaposition des groupes politiques majoritaires et minoritaires. La plupart des *Länder* ont ainsi commencé, dès cette période, à introduire dans les chartes municipales, des règlements visant à accorder aux conseils élus, aux groupes politiques (*Fraktionen*), particulièrement aux groupes minoritaires et oppositionnels, ainsi qu'aux députés locaux, des droits procéduraux quasi-parlementaires (d'information, de contrôle vis-à-vis de l'administration et du chef d'administration municipale). On peut noter que, nonobstant ces changements factuels et législatifs, la doctrine juridique dominante a continué de s'accrocher à une définition des conseils élus locaux considérés en tant qu'"organes administratifs".

### III - NOUVELLE OUVERTURE VERS LA "DÉMOCRATIE DIRECTE" SUR LE PLAN LOCAL ?

Dès le début des années quatre-vingt-dix, on note un renforcement de la démocratie directe. Sur le plan fédéral, en 1992, la Commission Jointe est installée par le *Bundestag* et le *Bundesrat* pour préparer des amendements de la Constitution Fédérale (*Grundgesetz*) résultant de l'Unification. La majorité conservatrice a rejeté l'introduction du référendum dans le cadre fédéral (voir *Bundestags-Drucksache* 7/5924).

Sur le plan local cependant, dès le début des années quatre-vingt-dix, un mouvement surprenant de renforcement des procédures de démocratie directe

a été déclenché dans la législation des *Länder*. Cette "nouvelle vague" comprenait l'introduction des référendums locaux d'une part, et d'autre part l'élection des maires (*Bürgermeister*) des communes (*Städte, Gemeinden*), des chefs d'administration (*Landräte*), des districts (*Landkreise*) ainsi que leur révocation (*Abwahl*). Avec des variations dans les détails institutionnels selon les *Länder*, cette "nouvelle vague" a bouleversé les structures et procédures politiques sur le plan local où dominait, jusqu'à la fin des années quatre-vingts, le principe démocratique représentatif, sauf dans les *Länder* Bade-Wurtemberg et Bavière qui connaissaient l'élection directe du maire (et, dans le cas de Bade-Wurtemberg, le référendum local). L'unification des deux Allemagnes en octobre 1990 a, sans doute, contribué largement à déclencher cette "nouvelle vague" institutionnelle, puisque tous les nouveaux *Länder* de l'Allemagne de l'Est ont décidé, en reconstruisant leurs systèmes politiques et administratifs, d'introduire de telles procédures de démocratie directe ; ils ont été motivés et inspirés en cela par l'"héritage" de "la révolution pacifique" (*friedliche Revolution*) de l'automne 1989 qui était portée par des mouvements et groupes "de base".

#### IV - VERS UNE "PARLEMENTARISATION" DE L'ARÈNE POLITIQUE LOCALE ET DU CONSEIL ÉLU ?

Au cours des années soixante et soixante-dix, les partis politiques ont découvert de plus en plus l'importance politique de l'arène locale, celle-ci devenant un champ relevant de la compétition politique, de la mobilisation des électeurs et du recrutement des élites. Ainsi, les règles du jeu sur le plan local se sont adaptées de plus en plus au rôle dominant des partis politiques et à la "nouvelle polarisation du pouvoir local" entre les formations majoritaires et minoritaires. Cette "parlementarisation" factuelle a commencé à être visible particulièrement dans les grandes villes, puis dans les autres villes. Au sein des conseils élus, les groupes des partis politiques (*Fractionen*) sont devenus les acteurs les plus importants (Wollmann 1998b).

Les chartes municipales ont de plus en plus répondu et réagi à ces changements en introduisant des règles qui reconnaissent cette dimension parlementaire surtout en ce qui concerne le droit d'information et le contrôle du conseil, de ses groupes et de leurs membres.

Sans entrer dans les détails des chartes municipales et la diversité qui caractérise traditionnellement la législation de chaque Land (Knemeyer 1994, Schefold/Neumann 1996), il convient, à ce stade, de faire ressortir, comme une différence essentielle, la modalité de l'élection de la tête de l'administration communale. En faisant une distinction plus ou moins claire ("dualiste" ou "moniste") entre les responsabilités du conseil élu et la fonction exécutive et en organisant la dernière fonction soit sous forme monocrate (*Bürgermeister*,

maire)<sup>1</sup>, soit sous forme collégiale (*Magistrat*), ou encore en forme "de deux têtes" (*Bürgermeister* et chef d'administration, *Stadtdirektor*)<sup>2</sup>, les chartes municipales connaissent deux modalités d'élection des dirigeants politico-administratifs :

- après 1945, la plupart des *Länder* ont décidé dans leurs chartes municipales que le maire (ou l'organe collégial ou "les deux têtes") serait élu par le conseil ;

- seuls les *Länder* du Bade-Wurtemberg et de la Bavière prescrivent l'élection directe du maire<sup>3</sup>.

Le règlement selon lequel les maires étaient élus par le conseil local peut être assimilé, dans un certain sens, à une version locale du système parlementaire, tandis qu'en cas d'élection directe par la population locale, on pourrait parler d'une forme locale du régime présidentiel (Derlien 1994). Au cours des années soixante-dix, quelques chartes municipales se sont rapprochées davantage du système parlementaire grâce à l'introduction d'une procédure qui permet aux conseils de destituer le maire par un vote majoritaire. Entretemps, dès le début des années quatre-vingt-dix, presque tous les *Länder* ont adopté l'élection directe du maire et, pour ainsi dire, une sorte de système présidentiel local.

## V - VERS UNE "DÉMOCRATISATION DIRECTE" DU SYSTÈME LOCAL ?

### A) L'assemblée directe (*Gemeindeversammlung*)

A la différence des Etats-Unis et de la Suisse où les procédures de démocratie directe locale constituent une partie essentielle de la tradition politique, en Allemagne, le système local ne connaît pas ce type de tradition<sup>4</sup>.

L'art. 28, II, 3 de la Constitution Fédérale (*Grundgesetz*) de 1949 dit expressément que "dans les communes une assemblée directe peut se substi-

1. La soi-disante "charte municipale" (*Bürgermeisterverfassung*) qui était jusqu'à une période récente en vigueur en Rhénanie-Palatinat et Sarre, a ses traces historiques dans la tradition municipale française.

2. C'est le cas de la soi-disante "charte municipale de conseils" (*Norddeutsche Ratsverfassung*) (de l'Allemagne du Nord) qui était, jusqu'à une période récente en vigueur en Rhénanie du Nord-Westphalie et Basse Saxe.

3. Ce règlement est souvent appelé "la charte municipale maire/conseil" de l'Allemagne du Sud.

4. A l'exception du Schleswig-Holstein, où des villages de paysans libres existaient dès le Moyen Age. Dans ce Land, il y a une tradition des assemblées directes d'habitants qui ne fut interrompue que pendant le régime hitlérien et qui a été réintroduite après 1945 pour les petites communes (voir Franke, 1996).

*tuer à l'assemblée élue*". Ainsi une brèche constitutionnelle était ouverte en faveur de la démocratie locale après la guerre et le nazisme. En effet, les *Länder* du Schleswig-Holstein, de la Basse Saxe, de la Hesse et de Bade-Wurtemberg ont adopté des chartes municipales qui prévoyaient des assemblées directes, soit facultatives, soit obligatoires pour les communes de moins de 200 habitants (par exemple en Bade-Wurtemberg). Cependant, au cours des années soixante-dix, la plupart de ces *Länder* ont dérogé à ces règles : des réformes territoriales ont supprimé pratiquement toutes les petites localités et le règlement est devenu désuet. Seul le Land du Schleswig-Holstein a continué de tenir des assemblées directes obligatoires pour les villages de moins de 70 habitants. Actuellement, il y a 29 communes possédant une assemblée directe en Schleswig-Holstein. Parmi les *Länder* allemands de l'Est, le Land du Brandebourg est le seul à prescrire obligatoirement l'assemblée directe pour les villages de moins de 100 habitants. Il y en existe à peu près 30 en Brandebourg.

En résumé, dans la totalité des gouvernements locaux, les localités opérant selon la formule des assemblées directes ne présentent qu'*"une curiosité aimable, mais anachronique"*. Puisque le nombre des tout petits villages se réduit de plus en plus, les assemblées directes, elles aussi, sont une espèce en voie de disparition.

### *B) Référendums locaux (Bürgerbegehren/-entscheide)*

Comme nous l'avons déjà indiqué, le Land du Bade-Wurtemberg a été le seul Land d'Allemagne de l'Ouest ayant introduit une procédure de référendum dans les années cinquante, et ce jusque dans les années quatre-vingt dix.

Parallèlement à la discussion sur l'introduction de l'élection directe du maire et d'une procédure de révocation, le débat sur l'insertion de procédures de référendum s'est intensifié. L'héritage du "tournant" (*Wende*) en Allemagne de l'Est, sans doute, a eu un fort impact sur le déclenchement de ce discours. Déjà la Constitution Municipale adoptée par le (démocratiquement élu) Parlement (*Volkskammer*) de la RDA en mai 1990 contenait des règles sur le référendum local. En conséquence, dans toutes les chartes municipales adoptées par les parlements des nouveaux *Länder* entre 1991 et 1993 et qui entrèrent en vigueur en décembre 1993, le référendum local a été adopté. De même quelques *Länder* d'Allemagne de l'Ouest ont introduit le référendum local au niveau des municipalités (v. Kleinfeld 1996). Démontrant le "dynamisme plébiscitaire" dans les *Länder* d'Allemagne de l'Est, ceux-ci ont introduit le référendum aussi pour les districts (*Landkreise*), tandis que jusqu'ici seulement un tiers des *Länder* d'Allemagne de l'Ouest l'avaient fait (v. Henneke 1996).

Dans la procédure du référendum, il faut faire une distinction entre le droit d'initier un référendum (*Bürgerbegehren*) et la prise de décision elle-même par la population locale (*Bürgerentscheid*). Dans la plupart des *Länder*, outre les citoyens locaux, le conseil élu a également le droit, par vote qualifié, d'initier un référendum.

Il faut noter des différences importantes selon les *Länder* :

- le minimum requis va de 10% à 20% de la population locale ayant le droit de vote ;

- pour la décision substantielle il y a aussi un double critère, premièrement la majorité de ceux qui participent au référendum et deuxièmement un quorum dépassant un seuil (de 25% à 30%) des électeurs inscrits.

En outre, il faut souligner le contenu assez limité des thèmes qui peuvent être soumis à référendum. En montrant les variations typiques de Land à Land, les actes législatifs des *Länder* prescrivent que les référendums doivent concerner des "affaires importantes" dans le cadre des responsabilités locales (*kommunale Selbstverwaltung*) : projets et institutions de l'infrastructure locale, changement du territoire local, etc. Sont expressément exclues des questions importantes comme les finances locales, le budget local et les charges et impôts locaux (v. Kleinfeld 1996).

A cause de la "jeunesse" de la procédure du référendum dans la plupart des *Länder*, il n'y a pas encore beaucoup d'expériences pratiques du référendum local, sauf en Bade-Wurtemberg où cette procédure existe déjà depuis 1955.

En Bade-Wurtemberg pendant la période 1956-1976, la procédure du référendum n'a été initiée que rarement, à peu près deux fois en moyenne par an dans la totalité des 1.100 communes de ce Land. Puis les référendums sont devenus un peu plus fréquents (voir Schefold/Neumann 1996). En Schleswig-Holstein et Rhénanie du Nord-Westphalie — deux *Länder* où la procédure est en vigueur depuis respectivement 8 et 4 ans — la population locale les a utilisés plus souvent. En somme, on peut observer une tendance croissante de la population locale à recourir à cet instrument de démocratie directe. En même temps il faut constater que, suivant les limites législatives, les matières dont les référendums s'occupaient étaient assez étroites concernant, le plus souvent, des questions d'équipement local (localisation d'une école, installation d'une zone piétonnière etc.). Les "grandes" questions de la politique locale n'ont pas été (et, en raison des limites de la loi, ne peuvent pas être) reprises dans un référendum.

### C) Election directe du maire (*Bürgermeister*) et du *Landrat*

L'élection des maires fut introduite, après 1945, seulement dans deux *Länder* d'Allemagne du Sud, notamment en Bade-Wurtemberg. Dans tous les autres *Länder* se sont appliquées des chartes municipales où les dirigeants politico-administratifs, soit le maire "monocrate", soit le magistrat collégial, soit les "deux têtes", étaient élus par le conseil local.

On peut distinguer deux discours favorables à l'élection directe du maire (et du *Landrat*) dans tous les *Länder* (sauf les *Länder*-cités — *Stadtstaaten* —).

Une des lignes de discussion a émergé, vers la fin des années quatre-vingts, particulièrement dans le Land Rhénanie du Nord-Westphalie où la charte municipale en vigueur a été surtout attaquée pour avoir "deux têtes", le maire élu par le conseil d'une part, et le chef d'administration (*Stadtdirektor*) également élu par le conseil d'autre part (v. Kleinfeld 1996). En suivant un argument en quelque sorte managérial et dirigiste, les critiques ont affirmé que, à cause de cette juxtaposition de "deux têtes" souvent rivales, les municipalités se montraient incaptes à venir à bout des problèmes administratifs et budgétaires. C'est pourquoi les critiques ont préconisé la "charte municipale maire/conseil (de l'Allemagne du Sud)" avec son maire monocrate élu directement par la population locale.

Une autre impulsion a résulté de la chute du régime communiste en Allemagne de l'Est et du rôle que les mouvements locaux de citoyens (*Bürgerbewegungen*) et l'émergence de formes d'une démocratie directe et participative y ont joué.

En Allemagne de l'Est, l'introduction de l'élection directe du maire a été discutée dès l'élaboration de la Constitution Municipale de la RDA en mai 1990. Pour des raisons pratiques, la Constitution Municipale a fini par installer le maire comme dirigeant politico-administratif élu par le conseil (dans une version locale d'un "système parlementaire").

Cependant, les nouvelles chartes municipales qui ont été discutées et approuvées par les parlements des *Länder* d'Allemagne de l'Est<sup>5</sup> prescrivent l'élection directe des maires des municipalités ainsi que (sauf en Brandebourg) des dirigeants politico-administratifs (*Landräte*) des districts (*Landkreise*).

Au cours des années quatre-vingt-dix, l'élection directe du maire a été introduite aussi dans tous les *Länder* de l'Allemagne de l'Ouest, poussée tant par des raisons "managériales" que par l'impulsion d'une démocratie de base émanant de la transformation institutionnelle en Allemagne de l'Est et de l'"héritage" de la "révolution pacifique" de l'automne 1989.

5. Entrant en vigueur en décembre 1993 (Brandebourg) et en juin 1994 (dans les "nouveaux" *Länder*).

#### D) La destitution (*Abwahl*) du maire et du *Landrat*

Bien que quelques *Länder*, dans les années soixante-dix, aient introduit des procédures dans les chartes municipales par lesquelles les conseil municipaux, par une sorte de vote de défiance parlementaire, pouvaient destituer le maire élu par le conseil, l'installation de la procédure de la destitution du maire (et du *Landrat*) directement élu par référendum peut passer pour une véritable innovation dans la tradition constitutionnelle allemande, parce qu'elle accorde à la population locale un nouvel instrument de démocratie directe. Entre-temps tous les *Länder* qui installèrent l'élection directe du maire et du *Landrat* ont, simultanément, adopté la procédure de destitution par référendum — sauf les *Länder* Bade-Wurtemberg et Bavière, ce qui semble frappant puisque ces deux *Länder*, étant les seuls à avoir, après 1945, introduit l'élection directe des maires, ont refusé jusqu'ici d'adopter la procédure de destitution.

En ce qui concerne le règlement de la procédure, il faut distinguer deux étapes : celle de l'initiative et celle du référendum.

On observe une hésitation remarquable de la plupart des autres *Länder* d'accorder à la population locale le droit d'initier un référendum sur la destitution. Sauf les *Länder* Brandebourg et Saxe, les *Länder* ont préféré "monopoliser", au profit du conseil local, le droit d'initier un référendum sur la destitution du maire (ou du *Landrat*). Ce règlement révèle, sans doute, une certaine méfiance envers la population assimilée à un "souverain local" et exprime le désir de conforter le conseil local en structure représentative afin de prévenir les "excès" de la démocratie directe.

C'est seulement dans les *Länder* Brandebourg et Saxe (tous les deux situés en Allemagne de l'Est) que le droit d'initiative (*Bürgerbegehren*) est accordé à la fois au conseil élu et à la population locale. Le minimum (quorum) requis pour initier un référendum sur la destitution est de 10% des citoyens ayant le droit de vote en Brandebourg et 30% en Saxe.

Pour qu'une initiative — déclenchée au sein du conseil local ou par la population — visant à destituer le maire (ou le *Landrat*) soit approuvée par référendum, les chartes municipales fixent deux critères cumulatifs : premièrement, une majorité de ceux participant au référendum doit l'approuver, deuxièmement ceux qui l'approuvent doivent dépasser un seuil de 25% à 35% des citoyens ayant le droit de vote (ce dernier critère devrait empêcher que la destitution ne soit effectuée par une minorité faible ou fortuite).

Jusqu'ici il y a eu peu d'expériences pratiques en ce qui concerne l'application de la procédure de la destitution du maire (ou du *Landrat*) — excepté dans le Land du Brandebourg où un nombre considérable d'initiatives ont été lancées par des groupes de citoyens locaux. Dans la totalité des 1.700 municipalités et communes en Brandebourg, pendant trois ans (1994-1996), 16 initia-

tives ont été prises par la population et 7 par le conseil local. En réponse à ces initiatives, 10 maires ont été destitués. Si l'on applique la distinction entre les maires professionnels (*hauptamtliche Bürgermeister*, dans les municipalités) et les maires honorifiques (*ehrenamtliche Bürgermeister*, dans les petites communes), il faut constater que à peu près 10% des maires professionnels ont perdu leur poste à la suite d'un tel référendum en trois ans. L'analyse des conflits locaux qui ont débouché sur l'initiative et la conduite d'un référendum montre une variété des motivations, intérêts et causes. Parmi les causes principales, on peut noter des divergences d'opinion entre le conseil et le maire, des reproches concernant la conduite de la fonction du maire et aussi des reproches envers des irrégularités financières privées.

Sur le fond, un débat politique et public s'est développé en Brandebourg sur les avantages et les inconvénients de la nouvelle procédure de démocratie directe. Dans les médias, on emploie l'expression "jouer aux quilles avec les maires" (*Bürgermeisterkegeln*). Alors que la procédure de destitution, en principe, n'est pas remise en question, on demande que le minimum (quorum) des citoyens requis pour initier un référendum (10%) soit relevé. En mars 1998, le parlement du Land du Brandebourg a préparé un amendement portant le minimum requis à 20 ou 25% (approchant ainsi le règlement du Brandebourg à celui existant en Saxe, soit 30%).

### Conclusion

Le système politique et administratif local en Allemagne a connu de profonds changements qui peuvent être interprétés d'abord, comme une "parlementarisation" et, à partir du début des années quatre-vingt-dix, comme une "démocratisation directe" des structures et procédures locales.

Après 1945, lors de la reconstruction d'un ordre constitutionnel et démocratique en Allemagne de l'Ouest, le droit du système local prescrit par la Constitution Fédérale de 1949, les constitutions et les chartes municipales des nouveaux Länder, révélait une ambiguïté remarquable : d'une part, il semblait suivre une voie traditionnelle assimilant le niveau local à une administration du Land et le conseil local à un organe administratif ; d'autre part, il suggérait un statut politique et démocratique des communes et un statut parlementaire des conseils locaux.

L'évolution institutionnelle depuis 1945 a accentué le caractère politique et démocratique du système local dans deux directions et en deux étapes. Premièrement, le statut et la fonction des conseils élus ont été parlementarisés, d'abord factuellement, puis aussi légalement, par le renforcement du droit d'information et de contrôle quasi-parlementaire du conseil local sur l'administration et le chef de l'administration locale, mais ne touchant pas à la prépondérance traditionnelle des structures représentatives. Deuxièmement et

plus récemment, en suppléant cette prévalence des structures représentatives, presque tous les *Länder* ont introduit, dans leurs chartes municipales, des procédures de démocratie directe qui comprennent les référendums locaux, l'élection directe des maires des communes et des *Landräte* des districts (*Landkreise*), ainsi que leur destitution (*Abwahl*) par référendum. Il convient d'ajouter que, nonobstant ce changement entraînant le système local vers une forme de gouvernement local et le conseil élu vers celle d'un parlement local, la doctrine juridique au titre du droit d'Etat (*Staatsrecht*), en s'affirmant jusqu'ici comme "l'opinion dominante" (*herrschende Meinung*), s'accroche toujours à l'interprétation traditionnelle.

Tandis que la Suisse était jusqu'alors le seul pays européen possédant des structures et procédures de démocratie directe, l'Allemagne est tout à fait novice sur la voie de la démocratie directe locale. Il est encore trop tôt pour dire, d'une manière systématique et empiriquement bien fondée, quel sera l'impact des nouveaux instruments de la démocratie directe sur l'arène et le processus politiques locaux. Mais les informations dont on dispose déjà indiquent que, avec l'introduction de la procédure de la destitution du maire, la voix (dans le sens et la terminologie d'Albert Hirschman) de la population locale a considérablement gagné en force et résonance politiques.

## BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- ARNIM, Hans Herbert, "Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene", in : *Die Öffentliche Verwaltung*, 1990, S. 85 ff.
- DERLIEN, Hans-Ulrich, 1994, "Kommunalverfassung zwischen Reform und Revolution", in : GABRIEL, O. W./ VOIGT, R. (Hrsg.), *Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung*, Stuttgart usw., S. 25 ff.
- HENNEKE, Hans-Günter, 1996, "Bürgerentscheide in den (Land) Kreisen, Synopse", in : HENNEKE, Hans-Günter (Hrsg.), *Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung*, Stuttgart, S. 169 ff.
- KLEINFELD, Ralf, 1996, *Kommunalpolitik*. Opladen : Leske + Budrich.
- KNEMEYER, Franz-Ludwig 1994, "Die Kommunalverfassungen in der Bundesrepublik Deutschland", in : ROTH, Roland/WOLLMANN, Hellmut (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, Opladen : Leske + Budrich, S. 81 ff.
- OSSENBÜHL, Fritz 1997, "Bürgerbegehren und Bürgerentscheid", in : SEILER, Gerhard (Hrsg.), *Gelebte Demokratie. Festschrift für Manfred Rommel*, Stuttgart usw. : Kohlhammer, S. 247 ff.
- SCHEFOLD, Dian/ NEUMANN, Maja 1996, *Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland*, Basel usw. : Birkhäuser.
- WEBER, Albrecht 1985, "Direkte Demokratie im Landesverfassungsrecht", in : *Die Öffentliche Verwaltung*, 1985, S. 17.
- WOLLMANN, Hellmut 1996, "Institutionenbildung in Ostdeutschland : Neubau, Umbau und «schöpferische Zerstörung»", in : KAASE, Max/EISEN, Andreas/GABRIEL, Oscar W./ NIEDERMAYER, Oskar/WOLLMANN, Hellmut (Hrsg.), *Politisches System*, Opladen : Leske + Budrich, S. 47 ff.
- WOLLMANN, 1997 in : WOLLMANN, DERLIEN u.a.
- WOLLMANN, Hellmut 1998a, *Direkte Demokratie*.
- WOLLMANN, Hellmut 1998b, *Parlamentarisierung*.
- WOLLMANN, Hellmut 1998c im Vergleich.