

Les modes de scrutin des élections locales dans les Länder allemands

Hellmut Wollmann¹

Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, éd. GRALE,
Annuaire 2016,
Editions Le Moniteur

¹ Traduit de l'anglais par Véronique Marcou

0. Quelques clarifications concernant le niveau « municipal »

Quelques clarifications sont nécessaires sur le niveau municipal en Allemagne.

Le système fédéral allemand est composé de deux niveaux, à savoir, de la Fédération (*Bund*) et 16 *Länder*, y compris trois grandes villes (Berlin avec 3.4 millions habitants, Hamburg et Brême) qui ont un statut spécial en combinant les pouvoirs et fonctions d'un Land avec les fonctions d'une commune.

La structure des collectivités locales qui est constitutionnellement considérée comme partie intégrante du Land se compose de deux niveaux. Au niveau inférieur il existe 11.085² villes et villages qui en allemand sont nommés « *Städte* » ou « *Gemeinden* ». et qui, dans cet article, sont appelés « *communes* » en tant que terme générique. Au niveau supérieur du système local sont établis 295 « arrondissements » (*Kreise*). La structure à deux niveaux (communes et arrondissements) existe dans les zones rurales (avec des communes de moyenne ou petite taille) tandis que dans les zones urbanisées et urbaines les 107 plus grandes villes ont reçu le statut de « villes hors arrondissements » (*kreisfreie Städte*) qui, unissent dans une seule structure verticalement intégrée, les fonctions des communes et des arrondissements. Les communes (soit « normales » ou « hors arrondissement ») et les arrondissements ont des conseils élus et (depuis le début des années 1990) des maires (ou des exécutifs) directement élus.

En discutant les modes de scrutin des élections locales dans les *Länder* allemands on va se concentrer sur les élections *municipales* en laissant de côté celles (en grande partie semblables) des conseils d'arrondissement. Les modes de scrutin des élections dans les trois « villes état » (*Stadtstaaten*) ne seront pas traités non plus parce qu'ils se distinguent en partie des autres élections locales en raison de leur statut fédéral ainsi que de traditions institutionnelles différentes. .

² Le premier janvier 2016

1. Développement historique et vue d'ensemble

Après sa libération du régime nazi en 1945, quand l'Allemagne (de l'Ouest) est revenue à un gouvernement constitutionnel, la reconstruction démocratique s'est caractérisée, à ses trois niveaux de gouvernement, fédéral, celui du *Land*, et le niveau local, par la prévalence des principes de démocratie représentative, à savoir l'élection d'organes représentatifs (parlements, conseils) et d'un exécutif nommé par le parlement / un conseil dans le cadre d'une sorte de « système parlementaire local ». Tout au long de la période de reconstitution de la démocratie, dans l'Allemagne (de l'Ouest) d'après-guerre, on a largement ignoré les institutions et procédures de la « démocratie directe ». Le scepticisme, voire l'aversion envers les principes de démocratie directe (« plébiscitaire ») se nourrissaient du souvenir du rôle fatal que les référendums (nationaux) avaient joué à la fin des années 1920 et au début des années 1930 dans l'alimentation de la propagande démagogique de l'extrême droite et de l'extrême gauche, pavant ainsi la voie à la prise de pouvoir d'Hitler (v. Wollmann 1999b).

Durant la période d'après-guerre, quand, en vertu de leur compétence législative fédérale traditionnelle, chacun des *Länder* qui venaient d'être rétablis a adopté une législation pour son administration locale, dont le mode de scrutin pour les élections, ils se sont, à leur tour, basés sur leur tradition régionale propre, leur choix subissant également l'influence des Forces d'Occupation respectives et des préférences juridiques et institutionnelles qui les caractérisaient. Dans sept *Länder* (sur neuf), on a mis en place différentes variantes (environ trois) de systèmes d'administration locale reposant sur des conseils locaux élus et des exécutifs élus par un conseil (le maire, le "magistrat"³), c'est-à-dire sur une sorte d'« administration locale parlementaire ». Toutefois, en rupture avec la prévalence de la démocratie représentative, dans deux *Länder* d'Allemagne du Sud (Bade-Wurtemberg et Bavière), justement situés en zone d'occupation américaine, on a établi, dans le courant des années 1950, une nouvelle forme d'administration locale, fondée sur un conseil local élu et, ce qui constituait une innovation majeure, un maire élu au suffrage direct, combinant ainsi des principes de démocratie directe et de démocratie représentative que l'on pourrait qualifier de « système présidentiel local ».

Cette pluralité des systèmes d'administration locale a largement persisté jusqu'à la fin des années 1980. Au début des années 1990, ce cadre institutionnel jusque-là remarquablement

³ Exécutif collégial d'une ville (NdT).

stable a connu des changements proprement révolutionnaires puisque chaque *Land*, l'un après l'autre, a opté pour l'élection directe du maire, s'inspirant significativement du modèle et de l'expérience du *Land* du Bade-Wurtemberg (v. Wollmann 2005, 2014). Le motif principal à l'entreprise de ces réformes était la perception d'un « déficit démocratique » (observé dans la restriction de l'accès citoyen aux outils de la « démocratie représentative ») et également de « déficits de performance » (dont on estimait qu'ils découlaient très largement de l'aménagement existant entre un conseil élu et un maire nommé par le conseil).

La contribution suivante s'organisera en deux parties. Nous aborderons, d'une part, l'élection du conseil local (en tant qu'illustration de la « démocratie représentative »), puis les élections municipales (illustrant la « démocratie directe »). Nous n'étudierons pas, dans cette brève présentation, l'introduction du référendum local de décision, qui constitue un autre outil manifeste de la démocratie directe (pour un aperçu plus complet de ce sujet, v. Wollmann 1999a, 2001, 2013).

1. Les conseils locaux et leur élection

La position légale et institutionnelle du conseil local élu

Le statut juridique des conseils élus locaux allemands fait apparaître une ambivalence frappante (pour une analyse détaillée v. Wollmann 1999c).

D'une part, le principe de *démocratie représentative* se concrétise dans les conseils locaux élus envisagés comme « organes de représentation du peuple » (*Volksvertretung*) tels que définis dans l'article 28, paragraphe 1 de la Constitution fédérale (« Loi fondamentale », *Grundgesetz*) (« Dans chaque *Land*, arrondissement et municipalité, le peuple doit être représenté par un organe dont les membres sont désignés lors d'un suffrage universel, direct, libre, égalitaire et secret »); les constitutions des *Länder* présentent des dispositions similaires. Il faut insister sur le fait que dans cet article de la Constitution fédérale, on envisage la fonction « représentative » des conseils locaux (d'arrondissement - *Kreis* - et municipaux) dans la même rubrique que celle des *Länder*, ce qui semble les placer au même niveau constitutionnel.

De plus, en termes de fonctionnement, les conseils du niveau local jouissent de compétences et de responsabilités (telles que l'adoption d'arrêtés réglementaires - *Satzungen*, un rôle clef

dans la politique locale, le contrôle de l'administration locale et de ses représentants, etc.), ce que l'on peut valablement considérer comme un argument pour parler de pouvoirs « parlementaires » type.

Néanmoins, d'un autre côté, la doctrine juridique constitutionnelle encore dominante n'a pas reconnu le niveau de l'administration locale comme un échelon du gouvernement en soi dans le système fédéral / interadministratif. On le considère plutôt comme une part intégrante de l'administration des *Länder* (au sein de la structure fédérale à deux étages constituée de la Fédération et des *Länder*). D'une façon révélatrice, la tradition constitutionnelle allemande désigne le niveau local par le terme d'« auto-administration locale » (*kommunale Selbstverwaltung*) – qui rappelle la “libre administration” française. Dans la même logique, la doctrine juridique constitutionnelle traditionnelle a refusé aux conseils locaux la qualité de “parlements” locaux, parce que le statut “parlementaire” à proprement parler est réservé aux niveaux de la Fédération et des *Länder*.

La garantie constitutionnelle et juridique de la base démocratique des élections pour les conseils locaux

Outre l'article 28 de la Constitution Fédérale (susmentionné) qui prévoit que, « dans chaque *Land*, arrondissement et municipalité, le peuple doit être représenté par un organe dont les membres sont désignés lors d'un suffrage *universel, direct, libre, égalitaire et secret* », c'est la législation de chaque *Land* fixe le système électoral.

Les droits électoraux des citoyens dans les élections de conseil

L'âge minimum du droit de vote est de 18 ans dans 7 *Länder* et de 16 ans dans les autres⁴. Dans tous les *Länder*, l'âge d'éligibilité est fixé à 18 ans..

En application du Traité européen de Maastricht signé le 7 février 1992, on a amendé l'article 28 de la Constitution fédérale (*Grundgesetz*) pour y introduire la clause que „dans les élections de arrondissement et les élections municipales, tout citoyen d'un Etat membre de la Communauté européenne a également le droit de vote et celui d'être élu, conformément à la législation de la Communauté européenne“. Ainsi, les citoyens de l'Union européenne peuvent voter et être élus lors de l'élection des conseils municipaux.

⁴ v. <http://www.wahlrecht.de/kommunal/>

Le mandat électoral des conseils municipaux

Le mandat électoral des conseils municipaux est de cinq ans dans la plupart des *Länder* (14 sur 16), de six ans dans le Land de Bavière et de quatre ans dans la ville-Etat de Brême.⁵

Quel est le mécanisme de désignation des candidats aux élections des conseils ?

L'électeur doit choisir dans des « listes » définies par les partis politiques lors de "conseils" des membres du parti dans chacune de ses branches locales (v. Holtkamp 2008 : p. 122 et s.). Le pouvoir gagné par les partis politiques dans la constitution des listes reflète et résulte d'un développement initié dans les années 1950, par lequel les partis politiques, alors essentiellement organisés et actifs aux niveaux de la Fédération et des *Länder*, ont progressivement investi l'arène locale, d'abord les grandes villes, puis, également, celles de moyenne et petite importance (v. Holtmann 1999). Les résultats des réformes territoriales de l'administration locale dans les années 1960 et 1970, qui ont sensiblement augmenté la taille des municipalités, les rendant plus prônes à la compétition, ont renforcé la disposition des partis nationaux à atteindre le niveau local (v. Kersting 2002, p. 141). L'entrée des partis politiques dans l'arène locale a accéléré et accru la politisation de l'arène locale, traditionnellement considérée comme apolitique. Le même processus a abouti à la substitution graduelle de la "démocratie compétitive (ou majoritaire)" („*Konkurrenzdemoskratie*“) (v. Bogumil 2001) aux schémas traditionnels de la démocratie « consociationnelle » basée sur un consensus non partisan, ou supra-partisan („*Konsensdemoskratie*“).

Cependant, plus spécialement dans les communes rurales et de faible importance, les groupes "indépendants" et les "associations d'électeurs indépendants" (*freie Wählervereinigungen*), aussi appelés "partis de mairie" (*Rathausparteien*) (v. Lehmbruch 1975) jouent un rôle important (et apparemment croissant) (v. Göhlert *et al.* 2008) surtout lorsqu'ils font usage de leur droit de proposer leur propre liste de candidats. C'est particulièrement vrai des deux *Länder* d'Allemagne du Sud (la Bavière et le Bade-Wurtemberg). Ainsi, dans le Land de Bade-Wurtemberg, la proportion revenant aux groupements "indépendants" („freie“) va jusqu'à un tiers des sièges du conseil municipal, et s'élève jusqu'à 40 pour cent dans les communes les plus petites (v. Wehling 2003, p. 33). Dans le Land de Bavière, les „indépendants“ représentent le troisième groupe politique le plus important (v. März 2003, p. 49).

⁵ v. <http://www.wahlrecht.de/kommunal/> - ndlt : la ville de Brême jouit du double statut de ville et de *Land*, comme les villes de Berlin et Hambourg.

Quel est le mode d'élection des conseillers ?

En principe, les systèmes proportionnels basés sur des “listes” (composées par les partis politiques ou d'autres groupes “indépendants”, *freie*) et attribuant les sièges au conseil en fonction de l'importance électorale (proportionnelle) que le groupe ou le parti politique a atteint sont le modèle dominant.

Toutefois, on a “personnalisé” le “système proportionnel” (indifférencié) au moyen d'un système de “liste ouverte” d'abord dans un nombre croissant de *Länder*, puis dans tous (excepté le *Land* de Rhénanie du Nord - Westphalie, qui a maintenu un système de liste « fermée »)⁶.

La composante de “personnalisation”, et la “liste ouverte” à laquelle il correspond, peuvent prendre effet en cassant la “liste close” de deux façons :

D'une part, l'électeur peut “cumuler” un certain nombre de points sur un seul candidat (de la “liste”). Il ou elle peut ainsi changer la place que le parti ou le groupe a assigné sur la « liste » préétablie à chaque candidat respectif, et peut donc, *in extrimis*, faire passer le candidat du bas de la “liste” à son sommet. On observe des différences considérables entre *Länder* dans le détail du “cumul”. Dans certains *Länder* (6 sur 13)⁷, chaque électeur individuel peut “cumuler” trois votes sur un candidat, tandis que dans d'autres (6 sur 13) le nombre de points que chaque électeur peut « cumuler » sur un candidat unique dépend du nombre de conseillers à élire.

D'autre part, l'électeur peut panacher („*panaschieren*“) entre les listes de groupes ou partis en rayant un candidat d'une liste et en y ajoutant le candidat d'une autre liste.

La composante “personnelle” du système électoral mène fatalement à l'affaiblissement de l'influence des partis politiques sur la nomination et l'élection finale des candidats (pour plus de détails v. Kersting 2002, p. 147). Cette vulnérabilité à être personnellement barré de la liste du parti rend chaque conseiller particulièrement sensible au ressenti et aux intérêts de ses électeurs dans les quelques mois précédant l'élection.

⁶ v. <http://www.wahlrecht.de/kommunal/>

⁷ Il convient rappeler à ce point que cet article, en générale, ne porte que sur la situation dans les (13) *Länder* „normaux“ en excluant les (3) „villes-état“.

Les *Länder* d'Allemagne du Sud, le Baden-Württemberg et la Bavière, ont été les premiers, dans les années 1950, à introduire des systèmes électoraux avec une forte composition "personnelle" (par le cumul - *kumulieren* - et le panachage - *panaschieren* -). Il est avéré que dans ces deux *Länder*, environ 80 pour cent des „listes“ sont modifiées.

Les seuils

Jusqu'au début des années 2000, dans la plupart des *Länder*, on a fixé un "seuil" minimum de cinq pour cent des votes, qu'un parti ou un groupe électoral devait atteindre pour obtenir un siège au conseil.

Toutefois, le 13 février 2008, la Cour fédérale constitutionnelle a jugé qu'un tel "seuil" était anticonstitutionnel, parce qu'on le considérait comme une violation du principe d'"égalité des chances" de représentation au conseil municipal pour les petits groupes et partis. D'autres Cours constitutionnelles de Land ont subséquemment suivi cette position. Il en résulte qu'aujourd'hui, la clause du seuil a été supprimée dans tous les *Länder*⁸.

Organisation de l'élection du conseil en même temps que des élections pour un niveau plus élevé du gouvernement

Dans la pratique politique, organiser l'élection du conseil municipal en même temps que les élections pour le *Land* relève apparemment de l'exception, parce que les enjeux électoraux du niveau local ne doivent pas être confondus avec ceux des élections pour le *Land*. Une concomitance des calendriers des élections fédérales et européennes semble possible, mais demeure extrêmement rare.

La participation électorale aux élections du conseil municipal

Jusqu'à la fin des années 1990, la *participation électorale* aux élections pour les conseils municipaux est restée constamment élevée, oscillant principalement entre 60 et 70 pour cent (v. Schulenburg 1999, p. 25). Pourtant, récemment, la participation a connu un net recul, tombant, par exemple, à un taux de participation historiquement bas à 46.2 pour cent dans le *Land* du Brandebourg aux élections de 2014⁹.

⁸ v. <http://www.wahlrecht.de/kommunal/>

⁹ https://de.wikipedia.org/wiki/Kommunalwahlen_in_Brandenburg_2014. Voir aussi les statistiques du *Land* de Basse Saxe, où la participation aux élections municipales est tombée de 81.1 pour cent en 1952 à 53 pour cent en 2011. https://de.wikipedia.org/wiki/Ergebnisse_der_Kommunalwahlen_in_Niedersachsen#Wahlbeteiligung_2

La prime majoritaire

A la différence de la France, par exemple, où le “parti vainqueur” dispose d’une “prime majoritaire” (pour assurer une “confortable majorité de gouvernement” à ce dernier), ce type de prime n’a pas cours dans la tradition politique et municipale allemande.

La rémunération des conseillers

Les conseillers municipaux accomplissent traditionnellement un travail bénévole (*ehrenamtlich*), c’est-à-dire qu’en principe, ils ne sont pas payés, mais reçoivent habituellement une (modeste) indemnité pour couvrir les coûts relatifs à la participation aux réunions de comité et de conseil.

Le cumul des mandats

Les conseillers peuvent siéger comme représentants simultanément à plusieurs niveaux gouvernementaux (par exemple au conseil d'arrondissement, au parlement du *Land*, ou même au parlement fédéral), mais il s’agit d’une pratique peu répandue, parce qu’en général, outre leurs fonctions bénévoles à mi-temps comme conseillers municipaux, ils ont un travail à plein temps dans la vie courante (avocat, homme d’affaires, ouvrier...) ce qui les empêche, matériellement, d’assumer un autre mandat électoral à un plus haut niveau.

De plus, ils ne sont pas autorisés à occuper un poste dans l’administration d’une autorité locale, régionale ou fédérale, parce que c’est considéré comme incompatible avec le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs.

2. Les élections des maires

Tableau : le suffrage direct et la destitution du maire

Land	Législation en vigueur depuis	Suffrage direct		Durée du mandat électoral		Procédures de destitution				
		Maire	Conseiller du Land	Maire	Conseil municipal	Procédures de destitution en vigueur		Conditions de destitution		Référendum sur l'initiative de la destitution
						Maire	Conseiller du Land	Initiative populaire (seuil minimum en taux électoral)	Initiative du conseil (seuil minimum en nombre de voix au conseil)	Taux minimum de vote pour le "oui" par rapport à l'électorat
Baden-Württemberg	1.4.56	+	-	8	5	-	-	----	----	----
Bavière	15.1.52	+	+	6	6	-	-	----	----	----
Brandebourg	5.12.93 ou 20.5.98	+	-	8	5	+	-	25 respectivement 15	2/3 majorité	25
Hesse	20.1.91/ 20.5.92	+	+	6	5	+	+	----	2/3 majorité	25
Meckl. Poméranie	13.6.99	+	+	7/9	5	+	+	----	2/3 majorité	33,3
Basse-Saxe	22.8.96	+	+	5	5	+	+	----	3/4 majorité	25
Westfallie rhénane du Nord	17.10.94	+	+	5	5	+	+	----	2/3 majorité.	25
Rhénanie-Palatinat	5.10.93	+	+	8	5	+	+	----	2/3 majorité	30
Sarre	16.6.94	+	+			+	+	----	2/3 majorité	30
Saxe	12.6.94	+	+	7	5	+	+	33,3	3/4 majorité	50
Saxe Anhalt	12.6.94	+	+	7	5	+	+	----	3/4 majorité	30
Schleswig-Holstein	23.7.96	+	+	6/8	5			25	2/3 majorité	33,3
Thuringe	12.6.94	+	+	6	5	+	-	----	1/2 majorité	30

Source : Wollmann 2001

Ainsi qu'il a déjà été mentionné, depuis le début des années 1990, par une série de lois successives, tous les *Länder* ont suivi l'exemple du Bade-Wurtemberg et de la Bavière, et adopté l'élection du maire au suffrage direct, déjà en vigueur dans les deux *Länder* du sud de l'Allemagne depuis les années 1950 (v. Wollmann 2005, 2014). Il faut rappeler ici que l'adoption de l'élection du maire au suffrage direct s'est accompagnée dans presque tous les *Länder* de l'introduction de référendums locaux de décision, qui constituent un autre élément clef de la démocratie locale directe (v. Wollmann 1999b, 2001, 2013).

Qualifications (professionnelles) spécifiques requises pour se porter candidat à la fonction de maire

En général, l'âge légal pour être élu maire se situe entre 18 (minimum) et 64 ans (maximum). Dans aucun *Land*, un niveau d'enseignement supérieur, ou une qualification professionnelle ou l'équivalent n'est exigé pour se porter candidat aux fonctions de maire. Cela peut paraître surprenant à première vue compte tenu du fait que le maire directement élu agit comme le chef de l'administration locale qui, en quelque sorte monocratiquement, dirige et contrôle toute l'administration locale - sans aucune sorte de directeur général des services à ses côtés. Particulièrement dans les grandes villes, mais aussi dans celles de taille moyenne, ce *leadership* exécutif « monocratique » du maire nécessite des compétences opérationnelles, organisationnelles, de gestion, etc. confirmées. Si toutefois la législation actuelle des *Länder* interdit d'exiger officiellement des “diplômes” (certificats etc.) d'un candidat aux fonctions de maire, le motif de cette limitation est essentiellement politique, parce que l'on considère que l'élection du maire au suffrage direct lui attribue un mandat principalement politique, dont la définition n'intègre aucun besoin de qualifications spécifiques.

Toutefois, dans la pratique politique et administrative relative au processus électoral municipal, l'expertise administrative a progressivement accédé au statut de pré-requis de fait à la candidature aux fonctions de maire. Le *Land* du *Baden-Württemberg*, où le maire est élu au suffrage direct depuis les années 1950 constitue un cas d'espèce. Au fil des ans, l'obligation, pour un aspirant au mandat de maire, d'avoir suivi une formation professionnelle (souvent administrative) et d'avoir au moins acquis une expérience administrative pratique avant de se présenter aux fonctions de maire est devenue, pour les citoyens locaux, une pratique acceptée et un critère décisif. En fait, occuper un poste de maire est devenu un plan de carrière pour lequel des jeunes gens ambitieux se préparent au moyen d'une formation et de la validation d'une expérience, et qu'ils développeront toute leur vie, en commençant, comme pour un

stage, en se faisant élire maire dans un petit village pour briguer ensuite un mandat (puis une réélection) dans une ville de plus grande importance.

Comment désigne-t-on les candidats au mandat de maire ?

Dans les *Länder* allemands, il existe trois types de procédures pour la désignation des candidats aux fonctions de maire¹⁰. Dans un *Land* (le Bade-Wurtemberg), le candidat se présente de sa propre initiative, c'est-à-dire que tout citoyen ayant sa résidence dans la dite commune peut se porter candidat aux fonctions de maire. Dans un autre *Land* (la Bavière), le droit de nommer les candidats au poste de maire est réservé aux partis et aux groupes politiques (locaux). Dans la plupart des *Länder* (10), les partis, les groupes, mais aussi les citoyens à titre individuel peuvent proposer leur candidat au mandat de maire (v. Holtkamp 2008).

Il va de soi qu'accorder la prééminence aux partis dans le processus de nomination favorise la politisation des élections municipales et plus généralement de la politique locale. Par contraste, l'usage unique en son genre de l'auto-désignation en Baden-Württemberg est susceptible de personnaliser et par voie de conséquence de dépolitiser la compétition pour les attributions de maire (Wehling 2003).

La procédure électorale

C'est l'électorat local qui décide, à la majorité, de l'élection du maire. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue au premier tour, on organise à la suite un second tour entre les deux candidats ayant rassemblé le plus de voix au premier tour. Le second tour est remporté à la majorité simple des votes.

Des élections simultanées (synchronisées) pour le maire et le conseil municipal ou bien échelonnées (non synchronisées)

L'une des principales questions qui se posent dans la régulation des élections au suffrage direct pour le maire est si celles-ci doivent avoir lieu en même temps que les élections pour le conseil municipal (synchronisation), ou si elles doivent se tenir à des dates différentes (non synchronisation). A cet égard, on observe des différences significatives dans la législation afférente des différents *Länder*. Neuf *Länder* ont choisi le système non synchronisé, et quatre ont choisi le système synchronisé¹¹.

¹⁰ <https://de.wikipedia.org/wiki/Burgermeister>

¹¹ v. <http://www.wahlrecht.de/kommunal/>

Le *Land* de *Bade-Wurtemberg*, où, depuis les années 1950, l'élection au suffrage direct s'organise selon un mode "non synchronisé" illustre de façon instructive les intentions et les conséquences de cette formule électorale. Dès sa conception, l'un des objectifs clef a été de séparer le cycle politique du maire élu, et celui du conseil municipal élu, afin de dépolitiser le premier. En fait, les évolutions au fil des ans ont fait apparaître que le modèle "non synchronisé" avait favorisé l'émergence d'un profil non partisan au poste du maire, et renforcé la démocratie de consensus (ou consociationnelle) (*Konkordanzdemokratie*) caractéristique de la culture politique du *Land* de *Bade-Wurtemberg* (Holtkamp 2008, Bogumil, 2001). Dans le même temps, les élections non synchronisées ont facilité les situations de cohabitation (un terme emprunté, en Allemagne, à la terminologie française) quand le maire et la majorité au conseil poursuivent des objectifs et des stratégies contradictoires. Dans le cas d'une telle « cohabitation », le maire et la majorité au conseil doivent rechercher des compromis.

Par contraste, les *Länder* qui ont choisi l'organisation électorale "synchronisée" (par exemple le *Land* de Rhénanie du Nord - Westphalie) l'ont fait dans le but explicite d'assurer sur le plan institutionnel la congruence entre le maire et la majorité au conseil, et d'éviter les conflits de type 'cohabitation'. De plus, le système électoral « synchronisé » favorise les schémas de démocratie compétitive (*Konkurrenzdemokratie*) en établissant potentiellement des lignes de conflit et de confrontation entre le maire et la majorité au conseil d'un côté, et la minorité au conseil de l'autre, ou, pour l'exprimer autrement, entre *le gouvernement (local) et son opposition*.

La prime majoritaire au conseil pour le candidat vainqueur

Une prime majoritaire au conseil telle que la législation le prévoit pour le candidat vainqueur à la mairie dans le système électoral des élections municipales en Italie (pour lui assurer une majorité de « gouvernement » au conseil) n'existe pas dans les législations allemandes correspondantes.

La participation aux élections

Globalement, au cours des dernières années, la participation aux élections locales a nettement régressé. La participation aux élections pour le conseil est descendue entre 50 et 55 pour cent (v. ci-dessus).

Relativement aux scrutins directs “non synchronisés” pour l'élection à la mairie, les données disponibles suggèrent que la participation a été, parfois drastiquement, en moyenne inférieure à celle des élections au Conseil correspondantes. Les informations sur la participation au vote dans 70 grandes villes de plus de 100 000 habitants (v. Fondation Konrad Adenauer 2011: p. 8-26)¹² lors d'élections “synchronisées” indiquent que celle-ci se situait autour de 50 pour cent, alors qu'elle était sensiblement moindre lors d'élection “non synchronisées” à la mairie - avec des taux de 30 pour cent, un cas extrême affichant même 23 pour cent. On peut ainsi conclure que l'attente originelle que l'élection du maire au suffrage direct génèrerait une augmentation de la participation n'a pas été remplie, et a, au contraire, été réfutée.

Cumul de mandats

Depuis l'introduction de l'élection du maire au suffrage direct, la loi interdit à celui-ci de siéger simultanément comme député du *Land* ou du Parlement fédéral. A cet égard, le rôle du maire élu est perçu principalement dans sa dimension *exécutive*, considérée comme incompatible avec un mandat parlementaire en vertu du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs.

Procédure de destitution

Depuis le début des années 1990, dans 11 (sur 13) *Länder*¹³, l'introduction du suffrage direct pour l'élection du maire s'est accompagnée d'une autre innovation marquante de la

¹² v. Fondation Konrad Adenauer 2011: 27 et s. aussi pour des données sur les municipalités entre 50.000 et 100.000 habitants, lesquelles, à cette étape, ne sont pas prises en considération.

¹³ On relève avec intérêt que les deux *Länder* qui, à ce jour, n'ont pas rejoint la tendance à la mise en place d'une procédure de destitution sont le Baden-Württemberg et la Bavière, qui, dans les années 1950, ont été les premiers et les seuls à instaurer des élections municipales au suffrage direct.

démocratie directe, qui la complète, avec des clauses de destitution („*recall*“) d’un maire en fonction, au moyen d’un référendum (v. Wollmann 2001). Une telle procédure de destitution est sans précédent dans l’histoire institutionnelle allemande, mais la pratique de l’administration locale nord américaine, où la destitution de représentants en fonction répond à une longue tradition, l’a certainement inspirée.

Dans les *Länder* concernés, la procédure de destitution existe en deux variantes, répondant aux deux étapes de l’initiation et de l’aboutissement du processus de destitution.

Une version, en conformité avec une approche puriste de la logique de démocratie directe, accorde aux citoyens le droit d’initier la procédure (un certain nombre de signatures étant requis pour déclencher le mécanisme), et celui de la décision finale quant à la demande de destitution, au moyen d’un référendum local. Cette variante démocratique directe, que l’on pourrait qualifier d’absolue, a été adoptée dans trois *Länder*, à savoir, dans l’Est de l’Allemagne, dans les *Länder* du *Brandebourg* et de la *Saxe*, et, dans l’Ouest de l’Allemagne, dans le *Land* de *Schleswig-Holstein*).

Les autres *Länder* ont opté pour une version “partielle” en réservant au conseil local le droit d’initier la procédure de destitution (il engage la procédure si la demande réunit une majorité qualifiée de votes de ses membres), tandis que les citoyens tranchent par un référendum. Cette variante de la procédure de destitution constitue une sorte de mélange de démocratie représentative (la décision du conseil municipal d’initier le processus de destitution pouvant s’apparenter à une motion de défiance parlementaire), et de démocratie directe (les citoyens locaux ayant le dernier mot quant à l’issue de la procédure).

Depuis son introduction, la procédure de destitution a été assez fréquemment utilisée (que l’initiative en ait été prise par les citoyens eux-mêmes ou par une décision du conseil), et a souvent abouti, suite à approbation par référendum, au départ du maire en exercice. Entre 1995 et 2006, environ 36 procédures de destitution ont démis l’édile élu de ses fonctions (pour des données et une analyse détaillées, v. Fuchs, 2007). La pratique montre que cette „innovation de la démocratie directe“ a animé le processus politique local et fait bouger le “triangle d’influence” entre les citoyens, le conseil élu et le maire élu au suffrage direct.

2. Conclusion

D'un point de vue comparatiste, si l'on examine l'évolution récente des systèmes électoraux des élections locales en Allemagne, on peut les considérer comme la combinaison remarquablement avancée et différenciée des principes de démocratie locale directe et représentative.

Bibliographie

Bogumil, Jörn 2001, Modernisierung lokaler Politik, Nomos Baden-Baden

Fuchs, Daniel 2007, Die Abwahl von Bürgermeistern – ein bundesweiter Vergleich, KWI-Arbeitshefte, Uni Potsdam

Göhlert, Stefan/ Holtmann, Everhard/ Krappidel, Adrienne/ Reiser, Marion 2008, Independent local lists in East and West Germany, ds. : Reiser, Marion/ Holtmann, Everhard (éd.), Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries, VS Verlag, p. 127-148

Holtkamp, Lars 2008, Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie, VS Verlag Wiesbaden

Holtmann, Everhard 1998, Parteien in der lokalen Politik, ds. : Wollmann, Hellmut / Roth, Roland (éd.), Kommunalpolitik, 2ème édition, Opladen: Leske + Budrich, p. 208-246

Kersting, Norbert 2002, Die Zukunft der Parteien in der Lokalpolitik, ds. : Bogumil, Jörg (éd.), Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen: Leske + Budrich, p. 139-161

Konrad Adenauer Stiftung 2012, Kommunales Wahllexikon, St. Augustin,
http://www.kas.de/wf/doc/kas_6169-1522-1-30.pdf?121029102217

Lehmbruch, Gerhard 1975, Der Januskopf der Ortsparteien: Kommunalpolitik und das lokale Parteiensystem, ds. : Der Bürger im Stadt, no. 1, p. 3-8

März, Peter 2003, Kommunalpolitik im Freistaat Bayern, ds. Kost, Andreas/ Wehling, Hans-Georg (éd.) 2003, Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, Westdeutscher Verlag: Wiesbaden, p. 41-64

Schulenburg, Klaus 1999, Direktwahl und kommunalpolitische Führung. Der Übergang zur neuen Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen, Basel usw. Birkhäuser

Wehling, Hans Georg 2003, Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, ds. : Kost, Andreas/ Wehling, Hans-Georg (éd.) 2003, Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, Westdeutscher Verlag: Wiesbaden, p. 23-40

Wollmann, Hellmut 1999a, Le système local en Allemagne: vers un nouveau modèle de démocratie locale ?, ds. : CRAPP/CRAPS (éd.), La démocratie locale. Presse Universitaire de France, p. 103-116

Wollmann, Hellmut 1999b, Kommunalpolitik – zu neuen (direkt-)demokratischen Ufern?, ds. : Wollmann, Hellmut / Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2ème édition, Opladen: Leske + Budrich, p. 37-49

Wollmann, Hellmut 1999c, Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente? ds. Wollmann, Hellmut / Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2ème édition, Opladen: Leske + Budrich, p. 50-67

Wollmann, Hellmut 2001, Direkte Demokratie in den ostdeutschen Kommunen, ds. Derlien, Hans-Ulrich (éd.), 10 Jahre Deutsche Einheit, Baden-Baden: Nomos, p. 27 – 55

Wollmann, Hellmut 2005, The directly elected executive mayor in German local government, ds. Berg, Rikke and Rao, Nirmala (eds.) 2005, The Local Political Executive, Houndmills: Palgrave, p. 29-41

Wollmann, Hellmut 2008, Reforming Local Leadership and Local Democracy. The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective, ds. Local Government Studies, vol. 34, no. 2, p 279-295

Wollmann, Hellmut 2013, L'« empowerment » politique des citoyens locaux, ds. Sedjari (Ali) (éd.) 2013, « Droits humains et développement des territoires. Vers un nouveau modèle de gouvernance », L'Harmattan, Paris

Wollmann, Hellmut 2014, The directly-elected mayor in the German Länder - introduction, implementation and impact, ds. Public Money & Management, numéro de September 2014, p. 331-338