

# La démocratie et le législateur

## Exemples étrangers

### Le « modèle » allemand

**Gabriel (Oscar W.).** – « *Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik* » [La participation des citoyens à la politique locale]. In : *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, Munich, Minerva Publikation München, collection « Beiträge zur Kommunalwissenschaft, n° 29 », 1989, pp. 130-135 (extraits).*

### Le cadre constitutionnel

#### ● Article 28. Garantie fédérale des constitutions régionales

- 
- (1) L'ordre constitutionnel dans les Länder doit être conforme aux principes d'un Etat de droit républicain, démocratique et social au sens de la présente Loi fondamentale. Dans les Länder, les arrondissements et les communes, le peuple doit avoir une représentation issue d'élections au suffrage universel, direct, libre, égal et secret. Dans les communes, l'assemblée municipale peut tenir lieu d'organisme élu.
- (2) Aux communes doit être garanti le droit de régler, sous leur propre responsabilité, dans le cadre des lois, toutes les questions de la communauté locale. De même, les collectivités municipales ont, dans le cadre de leurs attributions légales, le droit d'autonomie administrative conformément aux lois.
- (3) La Fédération garantit la conformité de l'ordre constitutionnel des Länder aux droits fondamentaux et aux dispositions des alinéas 1 et 2.
- 
- Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, Office de presse et d'information du gouvernement fédéral, Bonn, 1989, p 17 (extrait).

Traditionnellement, le partage des compétences en Allemagne soumet le droit local à l'autorité des *Länder*. Aussi la Loi fondamentale ne contient-elle qu'un nombre limité de règles sur la participation des citoyens aux processus d'élaboration et de décision en matière de politique locale. Son article 28, alinéa 1, présente uniquement un cadre général pour les constitutions locales des *Länder*, auxquelles elle impose les principes fondamentaux de l'Etat de droit républicain, démocratique et social : « Dans les *Länder*, les arrondissements et les communes, le peuple doit avoir une représentation issue d'élections au suffrage universel, direct, libre, égal et secret ». La mention explicite de cet élément dans la Loi fondamentale suffit à indiquer clairement que la participation de la population à l'élection des assemblées locales constitue, sur le plan des normes, le plus important des droits des citoyens au niveau de la participation à la politique locale. Les lois électorales locales font entrer dans les faits le cadre général défini



par la constitution du *Land* pour l'exercice du droit de vote aux élections locales. Les scrutins locaux en Bade-Wurtemberg, Bavière, Basse-Saxe et Rhénanie-Palatinat (depuis 1988 seulement dans ce dernier) donnent sensiblement plus d'influence aux électeurs sur la composition des assemblées représentatives que lors des élections au *Bundestag* ou au *Landtag*. L'électeur de ces *Länder* a en effet la possibilité d'attribuer jusqu'à trois voix à un même candidat (règle du cumul) ou de choisir des candidats sur plusieurs listes (règles du panachage).

Habituellement, la population vote moins aux élections municipales qu'aux élections pour le *Bundestag*; toutefois, les taux de participation aux scrutins locaux varient sensiblement d'un *Land* à l'autre. Cette relative faiblesse de la participation aux scrutins locaux tient au fait que la politique locale suscite moins de conflits que la politique nationale, d'où une plus grande difficulté pour les partis locaux à mobiliser leurs partisans pour aller voter. Ce désintérêt se manifeste avec d'autant plus d'évidence que les électeurs, en règle générale, ne décident pas vraiment lors des élections locales de la composition de leur future équipe municipale (voir à ce sujet les comportements de coalition dans la politique locale). La Bavière et le Bade-Wurtemberg sont les seuls *Länder* où la population élit directement le maire, chef de l'administration municipale, dans un scrutin distinct de celui qui désigne l'assemblée locale. En Rhénanie-Palatinat, un projet de modification en ce sens du mode de scrutin municipal est actuellement à l'étude (1).

Hormis cette indication très limitée concernant les assemblées locales, la Loi fondamentale et les constitutions des *Länder* ne contiennent aucune autre disposition concernant des droits spécifiques à participer à la politique locale. Mais l'ensemble des droits fondamentaux proclamés par les constitutions des *Länder* s'applique aussi à l'expression de la volonté locale : le droit de réunion et d'association constitue l'un des principaux piliers constitutionnels qui permet au citoyen d'influer sur la politique locale. Cet ancrage constitutionnel du droit à la participation au niveau local confère une importance particulière à l'intervention des partis dans l'expression politique de la volonté populaire (art. 21 de la Loi fondamentale) : dans la pratique, en effet, les membres des partis ne peuvent influencer les décisions politiques qu'au niveau de leurs organisations de commune ou d'arrondissement.

Au premier abord, on pourrait croire à l'étroitesse du cadre tracé par la Loi fondamentale et les constitutions des *Länder* pour permettre à la population d'exercer directement son influence sur les décisions locales. Une analyse plus approfondie fait toutefois apparaître un grand nombre de possibilités d'intervention directe dans la vie politique au plan local.

## **Les droits de la population à participer à la politique locale**

Outre les possibilités prévues par le droit constitutionnel, de nombreux droits permettant de participer à la vie politique locale se sont développés depuis la création des différents *Länder* qui ont pour fondement juridique les réglementations locales et les lois spécifiques des *Länder* et de l'Etat fédéral. Entre 1966 et 1974, en particulier, de nombreuses dispositions sur la participation

(1) Cette modification entrera en vigueur en 1994. Des dispositions de ce type sont également à l'étude en Rhénanie-du-Nord-Westphalie ainsi que dans les *Länder* de l'Est qui, à compter de 1994, vont adopter leur propre législation communale (Note de La Documentation française).

des citoyens furent incluses dans les réglementations locales et dans le droit de la planification locale avec la politique de réformes des collectivités locales. Si l'on prend le concept de « participation politique » dans une acception stricte, en le limitant au droit de décider par un vote direct des questions politiques et administratives, la plupart de ces dispositions ne peuvent être considérées comme des droits à participer à la vie politique locale, mais seulement comme des moyens d'améliorer la communication entre les citoyens et les décideurs locaux. Au nombre de ces moyens figure l'assemblée des citoyens, qui, dans la réalité de son fonctionnement, sert à l'administration d'instrument d'information et de communication. L'audition d'experts dans le cadre du travail en commission, la pratique des questions directes, ainsi que les différentes clauses sur la participation en matière de droit de l'urbanisme n'offrent, elles non plus, aucune possibilité d'influer sur les décisions. Leur première mission est d'informer les décideurs administratifs et politiques de la commune sur les vœux de la population ou des différents groupes concernés et d'éliminer, dès la phase initiale du processus, d'éventuelles résistances aux projets. Il convient en fait de distinguer la participation politique telle que nous l'avons définie de cette collaboration avec les élus locaux ou avec les commissions; car les possibilités d'influence qui s'y attachent résultent de l'exercice d'une charge publique, non du statut de citoyen en tant que tel. C'est pourquoi elles doivent être considérées comme des formes par essence autonomes d'activité politique.

Le scrutin prévu par la réglementation locale bavaroise pour les modifications des limites de commune (art. 11, par. 4) ayant une simple fonction consultative, le seul élément de démocratie directe inclus dans le droit des citoyens à s'administrer eux-mêmes, pris au sens strict, est le référendum défini par l'article 21 de la réglementation locale du Bade-Wurtemberg. Il confère aux citoyens un droit de décision direct dans les affaires locales importantes: s'il en est fait usage, ce vote vaut décision du conseil municipal.

Une liste des cas d'irrecevabilité soustrait au champ du référendum les questions relevant des missions de l'Etat et les tâches d'administration courantes, de même que l'organisation interne de l'administration locale, l'établissement du budget communal et la gestion des dépenses. La réglementation locale définit très précisément la procédure en matière de référendum. Il peut être organisé si le conseil municipal le décide à la majorité des deux tiers ou sur une initiative populaire. Si une proposition recueille la majorité des suffrages exprimés avec une participation minimale de 30 % des inscrits, elle est considérée comme adoptée et devient exécutoire.

Depuis la seconde moitié des années soixante, plusieurs *Länder* ont modifié leur constitution locale; mais ces réformes restent très en retrait par rapport au modèle de démocratie directe en usage dans le Bade-Wurtemberg. Les réglementations locales de Hesse (article 8b), de Basse-Saxe (article 22a), de Rhénanie-Palatinat (article 17) et de Sarre (article 20a) offrent à la population la possibilité, sous des appellations diverses, d'introduire des thèmes précis dans le processus de la prise de décision au niveau local, et donc d'agir sur ce processus à un stade antérieur à la décision définitive. Mais toutes ces réglementations locales sans exception réservent le droit de décision à la représentation locale. Egalement dans le Bade-Wurtemberg, il existe, outre le référendum, la pétition populaire (par. 20 de la réglementation locale du *Land* du Bade-Wurtemberg) qui, à la différence de ce qui se passe dans les autres *Länder*, peut déboucher sur un référendum populaire. La réglementation locale de Rhénanie-du-Nord-Westphalie n'admet pas cette procédure, mais reconnaît



à tout citoyen le droit de soumettre ses doléances ou ses suggestions au conseil municipal, à titre individuel ou en association avec d'autres personnes (article 6). La Bavière et le Bade-Wurtemberg accordent à l'assemblée des citoyens la possibilité de faire des recommandations au conseil municipal (art. 18, alinéa 4, de la réglementation locale du *Land* de Bavière; article 20a de la réglementation locale du *Land* de Bade-Wurtemberg). Parmi les *Länder* autres que les villes-Etats, seul le Schleswig-Holstein ne prévoit dans sa réglementation locale aucun droit, garanti par une loi, d'initiative populaire ou de référendum.

De même que les dénominations, les formes institutionnelles d'initiative populaire varient d'un *Land* à l'autre. Les principales différences concernent les personnes habilitées à formuler des propositions, les conditions formelles à respecter pour la prise en compte de l'initiative populaire, les sujets pouvant faire l'objet d'une démarche de cette nature et les conséquences sur le processus de décision du conseil municipal qui résultent de l'aboutissement d'une initiative populaire.

En dehors de la Rhénanie-Palatinat et de la Basse-Saxe, où les constitutions locales autorisent n'importe quel citoyen à prendre part à une initiative populaire, le droit de formuler des propositions est limité, soit aux habitants de la commune, soit aux électeurs. La différence entre résident et citoyen étant devenue quasiment insignifiante dans la pratique politique locale, la nuance ne s'applique plus que dans le cas des étrangers domiciliés sur la commune, qui possèdent, certes, le statut de résidents, mais n'ont pas les droits liés à la citoyenneté (2). Les thèmes entrant dans le cadre de l'initiative populaire concernent, par principe, les tâches qui sont du ressort exclusif de la commune. Les intérêts dépassant le niveau de la commune ou les affaires du ressort de l'Etat sont exclus, parce qu'ils sortent du champ de compétence de la représentation locale. La réglementation locale du Bade-Wurtemberg limite en outre le droit d'initiative populaire aux seuls sujets pouvant faire l'objet d'un référendum. Il existe enfin des différences quant aux conséquences de la prise en compte de l'initiative populaire. La Rhénanie-Palatinat et la Hesse prévoient que la représentation locale dispose, respectivement, de trois ou six mois pour se prononcer sur la requête formulée dans l'initiative populaire. Les réglementations locales du Bade-Wurtemberg, de Basse-Saxe et de Sarre n'imposent en revanche que l'obligation d'en délibérer.

Du point de vue de la population, ce sont les conditions à remplir pour le succès de l'initiative populaire qui présentent le plus d'importance. Toute initiative populaire doit franchir plusieurs barrages formels avant que l'organisme compétent ne soit tenu de délibérer de l'objet de la requête. En général, elle doit être formulée et motivée par écrit; elle doit en outre bénéficier du soutien d'un nombre de personnes plus ou moins important. A l'exception de la Sarre, toutes les réglementations locales prévoient un nombre minimum de signatures, proportionnel à la taille de la commune. Les réglementations locales de Rhénanie-Palatinat et de Basse-Saxe imposent de surcroît aux auteurs d'une proposition l'obligation de soumettre un plan de financement de la mesure proposée.

Pour les décisions de politique locale particulièrement importantes, comme l'urbanisme ou le vote du budget, les populations de Bade-Wurtemberg, de

(2) Pour mettre la Loi fondamentale en conformité avec les exigences du traité de Maastricht, le Parlement allemand a adopté le 2 décembre 1992 un amendement qui confère le droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants de la Communauté européenne pour les élections dans les arrondissements et les communes (Note de La Documentation française).

Bavière et de Rhénanie-du-Nord-Westphalie ont la possibilité de formuler des objections ou des suggestions dont les élus locaux doivent tenir compte. En cas de nécessité particulière, les citoyens des communes du Schleswig-Holstein disposent également de ce droit.

Au premier abord, les droits d'initiative simplifiés, comme le droit de pétition de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, la procédure d'opposition ou le droit de proposition des assemblées de citoyens de Bavière ou du Bade-Wurtemberg, semblent aboutir au même résultat que l'initiative populaire, pour un coût sensiblement plus faible. Pourtant, cette impression est fautive : en effet, l'efficacité politique particulière de l'initiative populaire repose sur le fait que ses initiateurs choisissent eux-mêmes l'objet de leur requête dans le cadre des dispositions légales, qu'ils doivent obtenir le soutien public d'un certain nombre de personnes selon une procédure réglementée et qu'ils ont un droit de regard sur le traitement réservée à leur requête. Aucun des autres droits d'initiative populaire ne combine la totalité de ces caractéristiques. Les réglementations en vigueur dans les différents *Länder* présentent toutefois des différences. Selon l'usage que l'on en fait comme instrument de participation, les droits d'initiative qui débouchent sur un vote des citoyens ou de la représentation locale possèdent une influence potentielle plus grande que ceux qui n'impliquent qu'une simple obligation de délibérer. Plus les conditions formelles à remplir pour la prise en compte d'une initiative populaire sont exigeantes, plus le champ de recevabilité est restreint, plus on limite, enfin, le nombre des personnes admises à formuler les propositions et plus le poids de l'initiative sur le déroulement et l'issue du processus local de décision se trouvera réduit.

Bien qu'elle n'offre aucune possibilité ni à la population locale ni aux auteurs de l'initiative d'obliger la représentation locale à prendre telle ou telle décision ou de lui dicter ses modes d'action, l'initiative populaire constitue pourtant bien une forme de participation politique au sens où nous l'avons définie, puisqu'elle permet aux citoyens de jouer un rôle dans la détermination des sujets qui feront l'objet d'une décision du niveau local. Même s'ils en ont le droit formel, les responsables locaux ne peuvent rejeter purement et simplement des requêtes formulées par un groupe de personnes relativement important, dans le cadre d'une procédure suivant certaines règles formelles et ayant généralement fait l'objet d'un débat public.

## **Les éléments de démocratie directe dans la pratique de la participation politique au niveau local**

### **Initiative populaire et référendum**

Mis à part les taux de participation aux scrutins locaux, phénomène rarement étudié comparé au comportement électoral au niveau national, il n'existe que peu d'informations systématiques sur l'utilisation, par la population ou par divers groupes, des instruments d'influence mis à leur disposition par les institutions. On exceptera uniquement de cette constatation l'initiative populaire et le référendum tels qu'ils sont pratiqués dans le Bade-Wurtemberg, ces deux institutions ayant fait l'objet de nombreuses études. Comme ces travaux couvrent une période de plus de vingt ans et prennent en compte les résultats d'un grand nombre de communes, ils offrent des conclusions relativement fiables sur l'importance réelle des procédures de démocratie directe. (...)

Entre 1956 et 1978, 151 initiatives ou référendums populaires se sont déroulés en Bade-Wurtemberg. 30 référendums ont eu pour origine une initiative



populaire, 41 autres une décision du conseil municipal; enfin, 29 initiatives populaires n'ont pas abouti. Le reste des procédures concernait le problème de la réforme des arrondissements. Comme le montre l'éventail des taux de participation, qui va de 10 % à 94 %, la mobilisation de la population a considérablement varié en fonction de l'objet du vote.

Depuis 1973, la réglementation locale de Rhénanie-Palatinat reconnaît l'initiative populaire. (...) Au moment de son introduction, ce nouvel instrument de participation se heurta à une certaine réticence de la population. Par la suite, l'adhésion populaire à cette disposition s'accrut toutefois sensiblement. Dans 49 communes de moyenne importance, on dénombre en tout, entre 1976 et 1986, 34 initiatives populaires dont près d'un tiers (10) dans les villes universitaires de Trèves et de Mayence.

D'après les chiffres dont nous disposons, peu d'initiatives ou de référendums populaires échouent pour n'avoir pas recueilli le nombre de signatures requises ou pour n'avoir pas proposé de plan de financement. En Rhénanie-Palatinat, dans 3 cas sur 34 seulement, l'initiative ne réussit pas à recueillir le nombre de signatures requis. Dans le Bade-Wurtemberg, il n'y eut que 4 % des cas dans lesquels le *quorum* ne put être atteint. Seules 8 % des demandes de référendums durent être abandonnées faute de plan de financement. L'échec des initiatives populaires vient beaucoup plus souvent de l'interprétation stricte de la notion de recevabilité par les représentations locales. Les conseils municipaux ont ainsi repoussé 56 % des requêtes au motif qu'il ne s'agissait pas d'une affaire locale «importante»; 8 % ont été classées irrecevables parce que l'initiative ne concernait pas une institution publique. Toutefois, les dispositions formelles ne constituent un frein que dans la mesure où elles empêchent des personnes éventuellement intéressées d'engager une procédure.

La liste des cas de recevabilité ou d'irrecevabilité contenue dans la réglementation locale du Bade-Wurtemberg offre une vue précise des sujets faisant l'objet de référendums. (...) Ce sont la réforme des collectivités locales (26 %) et le choix de la forme constitutionnelle locale (25 %) qui sont en tête de la liste des exigences formulées. Suivent assez loin derrière des sujets comme l'école (13 %), l'adduction d'eau (12 %) et le plan d'occupation des sols, y compris les mesures de réhabilitation de l'habitat ancien (10 %). (...)

Pour les initiatives populaires prises conformément à l'article 17 de la réglementation locale de Rhénanie-Palatinat, les thèmes favorisés ont été la circulation (12 cas) et la protection de l'environnement (9 cas). Deux procédures d'initiative visaient à faire classer les villes concernées comme zones dénucléarisées. (...)

Dans le Bade-Wurtemberg, les trois quarts des 120 référendums populaires engagés entre 1956 et 1976 (89 exactement) eurent effectivement lieu. Alors que la moitié seulement des initiatives populaires débouchèrent sur un référendum local, 80 % des référendums organisés à la suite d'une décision du conseil municipal réussirent à passer. De même, la procédure engagée avait nettement plus de chances de réussir lorsque le référendum était organisé à la suite d'une décision du conseil municipal (43 % contre 33 % en cas d'initiative populaire). (...) On constate aussi que le succès de l'initiative populaire ou la prise en compte d'une requête formulée dans le cadre d'un référendum dépendent essentiellement de l'existence d'un soutien officiel.