



GROUPEMENT D'ETUDES ET DE RECHERCHES

NOTRE EUROPE

Président : Jacques Delors

LE FÉDÉRALISME ALLEMAND

ET

LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Jutta HERGENHAN

Problématiques européennes n° 5

Janvier 2000

44, Rue Notre-Dame des Victoires

F-75002 Paris

Tel : 01 53 00 94 40

e-mail : notreeurope@notre-europe.asso.fr

Etude disponible également en anglais.

© Notre Europe, Janvier 2000.

Jutta Hergenhan

Jutta Hergenhan, de nationalité allemande, est chargée d'études à *Notre Europe* depuis septembre 1998. Diplômée de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et de la Freie Universität de Berlin en Sciences politiques et sociales, elle suit depuis plusieurs années les questions institutionnelles de l'intégration européenne. Elle a acquis son expérience politique et professionnelle comme attachée parlementaire à l'Assemblée nationale française, à l'association Europartenaires et à travers son engagement au sein du Mouvement Européen.

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de cinq chercheurs originaires de divers pays.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'Association, se réunit également, au moins trois fois par an, le « Comité Européen d'Orientation », composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.

Notre Europe vient d'ouvrir un site internet (<http://www.notre-europe.asso.fr>) sur lequel ses travaux et réflexions sont directement accessibles et ouverts au débats.

AVANT PROPOS

Depuis 1949, la démocratie allemande est organisée sous une forme fédérale originale qui puise ses racines dans la longue histoire de la constitution de l'Etat allemand et son expression moderne dans la situation très particulière de l'immédiat après-guerre.

Cette organisation a évolué dans le temps sous la pression d'une certaine tendance à la centralisation, qui caractérise la plupart des Etats fédéraux, mais aussi pour prendre en compte les questions tout à fait spécifiques que lui posait l'évolution de l'intégration européenne, avec l'apparition d'un niveau de décision supra-national.

L'histoire de cette évolution nous est parue potentiellement riche d'enseignements, aussi bien pour mieux cerner l'approche particulière de la construction européenne de la part de son Etat-membre le plus peuplé et le plus puissant sur le plan économique, que comme source de réflexions quant à l'évolution de cette construction elle-même. Des concepts tels que ceux de loi fondamentale, de compétences concurrentes entre les différents niveaux d'organisation, de fédéralisme coopératif qui incite à la recherche permanente de compromis, sont en ce sens autant de pistes à explorer dans une Europe qui, pour longtemps encore, est à la recherche de son équilibre institutionnel.

Jutta Hergenhan, qui depuis plus d'un an est chargée d'études à Notre Europe, a bien voulu se charger de cette présentation, en conciliant la clarté du propos et la rigueur de l'analyse. Qu'elle en soit ici remerciée.

Jacques DELORS

I. INTRODUCTION	1
II. BASES ET DÉVELOPPEMENT DU FÉDÉRALISME ALLEMAND	4
II.1. L'histoire du fédéralisme allemand	4
L'unification politique de l'Allemagne	4
L'unification économique et monétaire de l'Allemagne	7
II.2. Les principes de la constitution fédérale	10
Le partage des compétences entre Bund et Länder	10
Le fédéralisme fiscal et la péréquation financière	13
II.3. Le fédéralisme « coopératif » à l'allemande	15
Le Bundesrat, pierre angulaire du modèle coopératif	15
Refédéralisation ou « fédéralisme concurrentiel » ?	17
III. LE FÉDÉRALISME ALLEMAND FACE À LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE	20
III.1. Les effets de l'intégration européenne sur l'ordre fédéral allemand	20
Le transfert et l'exercice de compétences au niveau européen	20
La participation des Länder à la prise de décision en matière européenne	22
III.2. La construction européenne confrontée au fédéralisme allemand	26
Les Länder : frein de l'intégration européenne ?	26
Perspectives fédérales après Maastricht et Amsterdam	28
IV. CONCLUSIONS	31
V. BIBLIOGRAPHIE	34
VI. ANNEXES	38
1. Art. 23 et 24 GG sur l'Union européenne et les institutions internationales	38
2. Art. 70-75 GG sur la répartition des compétences législatives entre le Bund et les Länder	40
3. Art. 91a et b GG sur les tâches communes	43
4. Art. 106 et 107 GG sur la répartition du produit des impôts et sur la péréquation financière	44
5. La clé de répartition des recettes fiscales dans le système fédéral allemand	46
6. La répartition des voix au Bundesrat	47
7. Les modes de décision de la législation fédérale	48
8. Extrait de l'arrêt de la Cour constitutionnelle concernant la conformité du Traité de Maastricht avec la Loi fondamentale	51

I. INTRODUCTION

Avec l'Allemagne, l'Union européenne est confrontée au principe du fédéralisme. Comme chaque Etat fédéral, l'Allemagne a développé au cours de son histoire particulière, qui était pendant longtemps essentiellement celle de ses Etats fédérés, sa propre variante du fédéralisme. La souveraineté nationale est exercée en commun par l'Etat fédéral et les Etats fédérés. Si sa spécificité constitutionnelle signifie pour l'Etat allemand une réconciliation permanente entre les intérêts fédéraux et les intérêts des Etats fédérés dans le processus démocratique au quotidien, elle est également à la source d'un débat général important sur le transfert de droits souverains au niveau européen.

Le fédéralisme allemand mène un double combat. Face aux tendances centralisatrices du système politique allemand, il cherche à défendre le partage des compétences entre les Etats fédérés (*Länder*) et l'Etat fédéral (*Bund*) prévue par la Loi fondamentale (*Grundgesetz*). En réaction à l'accroissement des prises de décision au niveau européen, il essaie d'orienter le processus de l'intégration européenne dans une direction respectueuse des différents niveaux de compétences au sein de l'ordre fédéral allemand et du principe de subsidiarité en général. Dans quel sens l'exercice en commun de compétences au sein de l'Union européenne pose-t-il un problème particulier à l'Allemagne par rapport aux autres Etats membres ?

L'essentiel de la vie politique allemande se passe au niveau fédéral ; la grande majorité des lois est votée par les représentants politiques fédéraux, les impôts les plus importants sont payés aux autorités fédérales, la plupart des partis politiques élaborent leur programme au niveau fédéral. Pour la plupart des citoyens allemands, les politiques fédérale, communale et européenne représentent des enjeux plus importants que la politique de leur Etat fédéré (*Land*). En même temps, les ministres-présidents des *Länder* sont des personnalités politiques de premier plan et chaque élection législative dans un *Land* attire l'attention du pays entier. Même si les élections dans les *Länder* n'ont aucune influence directe sur la composition du gouvernement, elles déterminent quand même les majorités au sein du *Bundesrat* et représentent ainsi un enjeu pour la politique fédérale. En d'autres mots : Si l'autonomie politique de chaque *Land* est très limitée, son influence sur la politique fédérale est néanmoins significative. Comment comprendre ce paradoxe, qui constitue la principale spécificité du « fédéralisme coopératif » à l'allemande ?

La Loi fondamentale allemande prévoit une répartition claire des compétences entre le *Bund* et les *Länder*. Selon elle, l'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'Etat relèvent des *Länder*, sauf là où elle en dispose autrement ou admet un autre règlement. Nonobstant cette priorité constitutionnelle donnée aux *Länder*, la République Fédérale d'Allemagne a connu, depuis sa création il y a 50 ans, une forte centralisation des prises de décision et des débats politiques au niveau du *Bund*, basée sur le catalogue extensif des compétences concurrentes et de la législation-cadre prévus dans la Loi fondamentale. Les compétences des *Länder* ont ainsi été diminuées dans un processus constant. Elles se concentrent aujourd'hui essentiellement sur l'éducation, la culture, la radiodiffusion, la sécurité intérieure et le développement régional.

En passant par différentes modifications de la Loi fondamentale, le transfert de compétences des *Länder* au niveau fédéral a été contrebalancé par un processus d'ajustement institutionnel par étapes. Ainsi s'est développé le système actuel de codécision entre la Chambre des

députés, le *Bundestag*, et la chambre des *Länder*, le *Bundesrat*, composée de représentants des gouvernements des *Länder*. Le modèle initial du partage strict des compétences ayant été remplacé en grande partie par ce modèle de codécision au niveau fédéral, la RFA est devenue un « Etat fédéral coopératif » (*kooperativer Bundesstaat*) avec des caractéristiques d'unitarisation et de bureaucratisation flagrantes. Au phénomène de centralisation s'ajoute une tendance à la « déparlementarisation », c'est à dire à la perte du pouvoir des parlements des *Länder*. On s'aperçoit vite des parallèles avec l'actuel processus d'intégration européenne, où les parlements nationaux craignent de perdre de plus en plus de réel pouvoir de décision au risque de devenir des simples « transposeurs » de décisions prises au niveau européen.

Au sein de l'Union européenne, les *Länder* sont les seules « régions fortes » avec des compétences législatives. Comme d'ailleurs les *Länder* autrichiens, les *Länder* allemands sont des Etats dotés de constitutions démocratiques. Ils ont un pouvoir législatif, exécutif et judiciaire et sont bien davantage que des unités administratives subordonnées. Grâce à leur statut étatique, ils disposent de compétences propres et d'un espace politique autonome. Par conséquent, le transfert de compétences nationales au niveau européen touche leurs compétences et limite leur souveraineté aussi bien que celles de l'Etat fédéral. Si initialement ce transfert de compétences mené par le gouvernement fédéral a été accepté par les *Länder*, c'est parce que la Loi fondamentale donne au *Bund* le droit de transférer des droits souverains à des institutions internationales et qu'elle stipule que c'est le *Bund* qui est responsable des relations avec l'étranger. Mais dans la mesure où le droit primaire et le droit dérivé européens ont créé une législation qui touche de plus en plus aux affaires intérieures des Etats membres et donc, en Allemagne, aux compétences des *Länder*, ils se sont opposés à l'érosion de leurs droits et pouvoirs. Ils ont demandé la participation à la prise de décision au niveau européen dans leurs domaines de compétence.

La « *Landesblindheit* », l'ignorance du statut et du rôle des *Länder* allemands par la construction européenne (Hans-Peter Ipsen, 1966), a mené ces derniers à de vives réactions depuis la négociation de l'Acte Unique au milieu des années 80. Ainsi différentes mesures politiques ont été prises afin de garantir leur participation aux prises de décision en matière européenne, y compris une modification importante de la Loi fondamentale.¹ Ayant vu partir une grande partie de leurs compétences vers le niveau fédéral, les *Länder* essaient depuis lors d'empêcher l'érosion complète de leur compétences en tant qu'Etats fédérés. Qu'il s'agisse de refuser l'ingérence de la Commission européenne dans la politique de développement régional des *Länder*, comme c'était le cas en Saxe, ou de préserver le statut particulier des établissements publics de crédit sous tutelle des *Länder* pendant la dernière Conférence intergouvernementale, ceux-ci se montrent vigilants et unis quand il s'agit de défendre le nombre limité de compétences qui leur restent en tant qu'Etats. Lors des modifications successives des traités européens, les *Länder* sont intervenus à chaque reprise pour éviter de nouveaux transferts de leurs compétences au niveau européen. La démonstration la plus récente a été une « mise sous tutelle » jusque-là inconnue du gouvernement Kohl par les gouvernements des *Länder* lors de la dernière réforme des traités.

Ce qui peut facilement ressembler à un régionalisme exagéré représente un enjeu démocratique important et complexe. Et ce qui paraît une attitude défensive vis à vis de l'intégration européenne a mené au fil du temps à des propositions très constructives pour une

¹ La création de l'art. 23 nv., nommé « *Europa-Artikel* » règle explicitement la participation des *Länder* à la politique européenne de l'Allemagne.

architecture européenne avec une répartition des compétences claire et des décisions proches des citoyens, selon le principe de subsidiarité. Car le fédéralisme allemand est indissociable du principe de subsidiarité, auquel se référait déjà la première constitution fédérale de 1871. Ce principe est d'ailleurs à la base de la Loi fondamentale actuelle, qui garantit aux communes le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale (*kommunale Selbstverwaltung*). L'application du principe de subsidiarité dans le cadre institutionnel allemand est particulièrement intéressante dans la mesure où l'Union européenne a elle-même inscrit ce principe dans ses traités.

Au moment où certains domaines de compétence de l'Union européenne sont construits sous une forme fédérale, l'expérience allemande devient un objet d'étude important pour les futurs dessinateurs de l'ordre démocratique européen, et ceci pour deux raisons. En premier lieu, l'Allemagne, par son poids économique et sa position géopolitique joue un rôle-clé dans la construction européenne. Comprendre les difficultés institutionnelles de ce pays permet de mieux prévoir ses marges de manœuvre dans cette phase cruciale de l'intégration européenne. Mais surtout, l'étude du modèle allemand est intéressante à cause du parallélisme des structures institutionnelles entre d'un côté, l'Allemagne en tant qu'Etat fédéral et de l'autre côté, l'Union européenne comme « objet politique non-identifié », souvent caractérisé comme un embryon de fédération européenne. Les *Länder* allemands ont souvent parlé du fédéralisme allemand comme d'un modèle pour l'Union européenne. Si c'est vrai, quels enseignements faut-il en tirer pour la future architecture de l'Union européenne ?

II. BASES ET DEVELOPPEMENT DU FEDERALISME ALLEMAND

II.1. L'histoire du fédéralisme allemand

L'unification politique de l'Allemagne

Le fédéralisme a une longue tradition en Allemagne. Il trouve ses origines dans la multitude d'Etats indépendants qui se sont développés au cours de l'histoire sur le territoire allemand. Les périodes de la dictature national-socialiste et de l'Etat à parti unique de la RDA mises à part, l'Allemagne a toujours vécu de la diversité de ses composants qui étaient plus que des provinces. Le Saint Empire romain germanique était déjà caractérisé par un polycentrisme très prononcé, qui a toujours eu comme effet une marginalisation du pouvoir central. Depuis la paix de Westphalie en 1648, les 350 Etats allemands (royaumes, principautés et villes libres) jouissaient d'une grande autonomie par rapport à leur empereur. Avec les guerres napoléoniennes et la disparition du Saint Empire romain germanique en 1806, les territoires autonomes allemands se regroupent en 39 Etats formellement souverains, monarchies pour la plupart. Le Saint Empire romain germanique laisse ainsi derrière lui une mosaïque d'unités territoriales autonomes de taille et de nature très inégales sans lien organique politique.

Avec la naissance de ces Etats allemands souverains, apparaît le mouvement d'unité nationale. Il est basé sur deux forces. D'un côté, les mouvements pour la démocratie et les libertés fondamentales, portés par les jeunes intellectuels allemands qui défendent les idéaux de la Révolution française. Ils aspirent à une république allemande basée sur une constitution démocratique garantissant les droits de la personne humaine et des citoyens. De l'autre côté, il y a les agents du commerce et de l'industrie, ainsi que des élites prussiennes qui prônent un lien institutionnel entre les Etats allemands essentiellement pour des motifs économiques et militaires. La future organisation du territoire allemand et son contrôle politique deviennent ainsi la question centrale dans la première partie du 19^è siècle.

Associés dans un premier temps dans la Confédération du Rhin (*Rheinbund*) sous le protectorat de Napoléon I, les Etats allemands d'outre-Rhin se mettent à conclure une série d'unions de plus en plus étroites, à commencer par la Confédération germanique (*Deutscher Bund*). Créée lors du Congrès de Vienne de 1814/15 et présidée par l'empereur d'Autriche, cette confédération est destinée à garantir la sécurité externe et interne de l'Allemagne, ainsi que l'indépendance et l'intégrité territoriale des Etats allemands. En signant l'Acte de la Confédération (*Bundesakte*), chacun s'engage à défendre toute l'Allemagne et tout autre Etat-membre contre une éventuelle agression extérieure. Ainsi, ces pays pouvaient concentrer leurs énergies sur les défis de la modernité étatique de l'époque : la construction intérieure, la création d'une administration efficace et d'un système scolaire bien organisé. En raison de la réticence de l'Autriche, la Confédération germanique ne se dote pas encore de constitution, comme l'aurait souhaité la Prusse. En revanche, elle crée une Assemblée permanente à Francfort-sur-le-Main composée de plénipotentiaires des Etats membres et appelée *Bundestag*. Cette Assemblée peut être considérée comme l'ancêtre de la Chambre des *Länder* actuelle, le *Bundesrat*. Elle se basait sur la tradition de l'assemblée des plénipotentiaires du Saint Empire romain germanique (*Immerwährender Reichstag*), qui siégeait à Ratisbonne à partir de 1663.

A l'époque, la modernisation se fait sans la participation des citoyens et ne satisfait donc pas les aspirations d'une société en mutation qui est en train de se développer avec l'industrialisation. La Confédération germanique elle-même ne permet pas la participation

politique des citoyens, alors que les Etats qui la composent se dotent déjà de constitutions et garantissent des droits démocratiques à leurs citoyens. Cette situation mène aux événements révolutionnaires de mars 1848 qui culmineront avec la réunion d'un Parlement librement élu dans la Paulskirche à Francfort. Cette Assemblée nationale (*Nationalversammlung*) élabore la Constitution d'un nouvel Empire allemand qu'elle conçoit comme un Etat fédéral basé sur deux chambres démocratiquement élues. Le roi de Prusse devait devenir l'empereur allemand et le chef de cet Etat fédéral. La révolution et le mouvement démocratique de la Paulskirche échouèrent, la Constitution n'entra jamais en vigueur. L'unification allemande se fit plus de vingt ans plus tard, sous la conduite politique et militaire de la Prusse.

En 1862, Bismarck, homme politique peu libéral, devient le chancelier² du roi de Prusse, Guillaume I. Sans rechercher l'adhésion des populations, il entend réaliser l'unité allemande par la force au profit de la Prusse. Celle-ci est à l'époque un Etat très organisé et fort, qui bénéficie de l'essor industriel de la Ruhr. Après la défaite de l'Autriche dans la guerre austro-prussienne de 1866, la voie est libre pour une confédération d'Etats allemands sous la conduite de la Prusse. En 1867, ce sont dans un premier temps tous les Etats allemands au nord du Main qui se lient à la Prusse, pour former le premier Etat fédéral allemand : la Confédération de l'Allemagne du Nord (*Norddeutscher Bund*). Elle regroupe alors 21 Etats autour de la Prusse, et Bismarck en devient le chancelier. Mais afin que les monarchies sud-allemandes (Bade, Wurtemberg et Bavière), qui ont déjà une plus grande tradition parlementaire que les autres Etats allemands, adhèrent à cette Confédération, il fallait mener une deuxième guerre. Pour réduire le particularisme des royaumes catholiques du Sud, en particulier celui de la Bavière de Louis II, Bismarck provoque délibérément la France pour susciter un élan patriotique allemand. La victoire des Etats allemands sur la France permet, le 18 janvier 1871, dans la galerie des Glaces du château de Versailles, la proclamation de l'Empire allemand (*Deutsches Reich*). Les pays allemands, jusque là Etats indépendants sur le plan du droit international, perdent formellement leur souveraineté et deviennent Etats membres du *Reich*.

L'Empire allemand, fort de 41 millions d'habitants, se donne une constitution qui s'inspire du projet élaboré en 1848/49 à Francfort et de celle de la Confédération de l'Allemagne du Nord. Elle met en place un régime à mi-chemin entre le fédéralisme et le confédéralisme. Il s'agit d'un fédéralisme par intégration (ou par agrégation)³ qui vise à renforcer l'unité de l'Allemagne autour de la Prusse. En effet, la Prusse constitue alors 65 % du territoire du *Reich* et 62 % de sa population.⁴ Le *Reich* de l'époque est une monarchie constitutionnelle héréditaire, formée de 25 Etats fédérés.⁵ A l'exception des trois villes hanséatiques et de l'Alsace-Lorraine (qui a un statut à part) tous sont restés des monarchies. A la tête du *Reich* se trouve le roi de Prusse, Guillaume I, devenu à cette occasion l'empereur allemand. Il est

² Dans le système politique allemand, la fonction du chancelier correspond à celle d'un Premier ministre.

³ « Pour conférer plus d'unité, là où régnait trop de diversité, par opposition au fédéralisme par dissocation (ou par ségrégation) qui doit au contraire apporter plus de diversité, là où régnait trop d'unité », d'après Jean-Louis Clergerie.

⁴ La prépondérance prussienne est tellement écrasante que beaucoup considèrent le nouvel Empire comme une « grande Prusse ».

⁵ Par ordre d'importance au *Bundesrat* : Prusse, Bavière, Saxe, Wurtemberg, Bade, Hesse, Brunswick, Mecklembourg-Schwerin, Saxe-Meiningen, Saxe-Coburg-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Saxe-Altenburg, Saxe-Weimar, Mecklembourg-Strelitz, Oldenburg, les deux Reuss, Lippe, Lübeck, Brême, Hambourg, Schaumburg-Lippe.

entouré d'un Conseil fédéral, le *Bundesrat*, et d'un Parlement, le *Reichstag*.⁶ Chaque *Land* conserve sa propre assemblée parlementaire, le *Landtag*.

La répartition des compétences est faite par fonction (législatives, administratives) et non par domaine : l'Empire allemand de 1871 légifère, mais ce sont les Etats membres qui appliquent les lois. Le *Reich* n'a pas d'administration propre, à l'exception du Service des Affaires étrangères et de la Poste impériale. Les autres tâches sont remplies par les *Länder*. La répartition politique des compétences prévoit à l'époque que les autorités fédérales se limitent aux relations internationales, à la diplomatie, à la conclusion des traités, aux lois relatives à l'armée et à la marine, au commerce, aux douanes, aux postes et télégraphes et à la justice. La Bavière a un statut particulier : elle conserve en particulier son autonomie militaire en temps de paix. Dans tous les autres domaines, chaque *Land* reste indépendant, particulièrement en ce qui concerne l'enseignement, les cultes ou le régime fiscal. Néanmoins, le *Reich* développe de plus en plus son appareil bureaucratique, en raison notamment de la création de la sécurité sociale par le chancelier Bismarck à partir de 1884. En matière de Justice, le *Reich* élargit également son pouvoir en créant en 1877 une Cour fédérale de dernière instance pour le droit civil et pénal à Leipzig.

La Constitution de Weimar du 19 août 1919 est à l'origine d'un régime intermédiaire entre l'Etat fédéral et l'Etat unitaire. Elle établit une république démocratique et parlementaire, dont le président est élu pour la première fois par le peuple. Le Parlement se compose d'un *Reichstag*, qui représente la nation et dont les membres sont issus du suffrage universel, et d'un *Reichsrat*, qui représente les *Länder*. Cette constitution, sans faire expressément référence à la subsidiarité, distingue cependant deux types de compétences : les compétences exclusives de l'Etat fédéral et les compétences concurrentes pour lesquelles les *Länder* conservent le droit de légiférer aussi longtemps et à condition que le *Reichstag* n'intervienne pas lui-même. Sur le plan de l'administration, la Constitution de la République de Weimar donne au *Reich* le droit de créer des administrations fédérales par simple loi et renforce son droit de contrôle et d'intervention sur les administrations des *Länder*, mais elle laisse dans l'ensemble l'exécution des affaires de l'Empire à ceux-ci. Le *Reich* profita de ses nouvelles compétences pour établir en 1919 une administration fiscale et financière efficace au niveau de l'Empire se substituant à celle des *Länder*. Il créa un système fiscal qui élimina dans une large mesure les ressources fiscales propres des *Länder* et communes. En compensation, les *Länder* avaient droit à des quotas fixes des impôts fédéraux et devaient les partager avec les communes. Mais ils étaient désormais financièrement dépendants du *Reich*.

L'arrivée de Hitler à la Chancellerie allemande le 30 janvier 1933 et la mise en place du régime national-socialiste entraîne la suppression de la structure fédérale de l'Empire allemand établie en 1871. Tout le pouvoir est très vite concentré à la Chancellerie. L'Allemagne devient un Etat unitaire et centralisé. Par la «Loi des pleins pouvoirs» (*Ermächtigungsgesetz*) du 23 mars 1933, Hitler se dégage de toutes les obligations prescrites par la constitution ainsi que du contrôle parlementaire.⁷ Par les lois de « mise au pas » (*Gleichschaltungsgesetze*) des 31 mars et 7 avril 1933, les *Länder* sont alignés sur le *Reich* : les parlements des *Länder* sont remodelés de manière à assurer une majorité national-

⁶ Le *Bundesrat*, composé de 58 plénipotentiaires (dont 17 de la Prusse) nommés par les chefs d'Etat, représentait les *Länder*. Le *Reichstag*, où siégeaient 397 députés élus au suffrage universel (un député pour 100 000 habitants) pour 3 ans, puis, à compter de 1884 pour 5 ans, symbolisait la nation allemande.

⁷ Du fait de cette loi, l'existence du *Reichstag* devient sans objet. Elle a été votée grâce au soutien des partis de la droite au NSDAP. Le Parti communiste étant déjà interdit, les sociaux-démocrates étaient les seuls à voter contre.

socialiste et des « gouverneurs de l'Empire » (*Reichsstatthalter*) sont nommés pour surveiller l'application des directives politiques données par le chancelier. Enfin, l'intégralité des droits souverains des *Länder* sera transférée au *Reich* par la loi du 30 janvier 1934. L'indépendance des *Länder* et de l'administration autonome des communes est ainsi complètement éliminée jusqu'en 1946.

Hostiles à tout risque de renaissance d'une « grande Allemagne », les Alliés ont préféré, après la guerre, miser sur un Etat avec des régions fortes destinées à contrebalancer le pouvoir fédéral. Les *Länder* sont donc remis en place dès 1946, pour commencer à reconstruire un appui administratif aux Alliés et mettre fin au chaos de l'après-guerre, tandis que la République Fédérale d'Allemagne, elle, n'est créée qu'en mai 1949. Sur la nouvelle carte des *Länder*, la Prusse disparaît et l'extrême asymétrie dans le système fédéral allemand arrive à son terme. A l'instigation des Américains, les gouverneurs militaires des trois zones occidentales concèdent aux *Länder* un rôle privilégié. Ils rendent aux ministres-présidents, nommés pendant l'été 1945, ainsi qu'à l'instance qui les réunit, le Conseil des *Länder*, la quasi-totalité des pouvoirs transférés au *Reich* par Hitler. Ils insistent également pour que les *Länder* soient rapidement structurés en communautés dotées de constitutions parlementaires et démocratiques. Avant la fin 1946, en Bavière, en Hesse et au Bade-Wurtemberg, des constitutions élaborées par les assemblées constituantes de ces *Länder* sont promulguées et approuvées par référendum. Cette avance de plusieurs années sur les organes fédéraux explique en partie pourquoi les *Länder* et leurs représentants tiennent un rôle privilégié dans l'ordre politique allemand. Ce sont également des membres des différentes assemblées parlementaires des *Länder*, réunis en Conseil parlementaire (*Parlamentarischer Rat*), qui élaboreront la nouvelle loi fondamentale pour la partie occidentale de l'Allemagne. Le travail constitutionnel du Conseil parlementaire est préparé par une commission d'experts créée par les ministre-présidents, en août 1948 à Herrenchiemsee en Bavière. La loi fondamentale de la RFA est adoptée par le Conseil parlementaire le 8 mai 1949, approuvée par les gouverneurs militaires des trois puissances victorieuses, ratifiée par les parlements des *Länder*⁸ le 12 mai et promulguée solennellement le 23 mai 1949 à Bonn. On l'appellera *Grundgesetz* (loi fondamentale) et non pas *Verfassung* (constitution), parce qu'elle était destinée à servir de loi fondamentale transitoire pour l'Etat mutilé qu'était la République Fédérale d'Allemagne, tant que la division de l'Allemagne ne permettait pas d'adopter une constitution pour un Etat allemand unifié.

Après la chute du régime communiste dans l'ex-RDA, les *Länder* Brandebourg, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe sont recréés. Berlin-Est devient partie du *Land* de Berlin. Du fait de l'adhésion de la RDA à la RFA, en vertu de l'article 23 (ancien texte) de la Loi fondamentale, la RDA cesse d'exister en tant qu'Etat le 3 octobre 1990. Aucune nouvelle constitution pour l'Allemagne réunifiée n'est néanmoins adoptée, malgré les travaux préparatoires importants de la « Commission constitutionnelle commune » (*Gemeinsame Verfassungskommission*) créée à cette fin.

L'unification économique et monétaire de l'Allemagne

En Allemagne, l'unification politique de la nation va de pair avec l'unification économique et monétaire. En 1815, la Confédération germanique supprime toutes les restrictions aux

⁸ La seule exception était la Bavière qui ne ratifia pas la nouvelle constitution, sa majorité CSU l'estimant trop centraliste.

déplacements des citoyens de ses Etats membres. Mais d'innombrables barrières douanières, des systèmes monétaires et des poids et mesures très différents demeurent, gérés souverainement par les 35 principautés et 4 villes libres qui se partagent le territoire allemand. Pendant que l'industrialisation et le progrès technique s'accélèrent, l'épanouissement du commerce et de l'industrie souffre du morcellement des territoires. Alors que les pays européens voisins les plus importants cherchent à tenir à l'écart de leurs marchés les marchandises étrangères en appliquant des mesures protectionnistes, les relations des Etats allemands avec l'étranger sont, tout au contraire, celles du libre-échange. Afin de faciliter également la libre circulation des marchandises parmi les Etats allemands, les acteurs de la bourgeoisie libérale, ayant des intérêts dans le commerce, la production industrielle et la finance privée, revendiquent l'union économique et politique des Etats allemands et proclament alors l'idée de l'unité nationale.

L'unification économique fait un premier pas avec l'abolition, en 1818, des barrières douanières intérieures en Prusse. Après différentes étapes de conventions douanières, l'Union douanière allemande (*deutscher Zollverein*), voit le jour le 1er janvier 1834. Tout en excluant l'Autriche, elle réunit, sous la conduite de la Prusse, 26 Etats allemands y compris les Etats du Sud de l'Allemagne,⁹ supprimant les barrières douanières internes entre ceux-ci. Le *Zollverein* fait également avancer l'unification monétaire en œuvrant en direction de la standardisation de la frappe des monnaies des différents Etats. En effet, des pièces d'origines très diverses circulaient à l'époque : celles issues de tous les Etats allemands, mais aussi des pièces anglaises, danoises, françaises et russes. Ces monnaies étrangères, d'une part, étaient utilisées dans le commerce international, et d'autre part, présentaient l'avantage d'une valeur intrinsèque en or et argent très proche de leur valeur faciale. La diversité des pièces allemandes tranchait en comparaison des conditions monétaires unifiées des autres puissances commerciales. Non seulement les poids et dénominations des pièces n'étaient pas les mêmes, mais elles renvoyaient à des étalons complètement distincts : au *Thaler* dans les Etats du Nord de l'Allemagne y compris la Prusse, au *Gulden* dans les Etats du Sud y compris l'Autriche. Ces étalons étaient rattachés à l'argent par l'unité monétaire, exprimée en équivalence d'une certaine quantité de marc d'argent fin (tout comme le dollar au XX^e siècle sera défini en onces d'or fin). L'étalon-argent prévalait en Allemagne, sauf à Brême que ses relations avec l'outre-mer avait conduite à choisir l'or. Des pièces d'or étaient également utilisées, mais surtout pour les transactions entre commerçants et comme moyen de réserve. La comparaison des diverses pièces, même de dénomination identique, était rendue difficile par la différence de leur pureté en métal.¹⁰

En 1838, fut négocié dans le cadre du *Zollverein* l'accord monétaire de Dresde, qui créa un ordre monétaire simplifié en établissant un taux de change fixe entre les deux zones monétaires du *Zollverein*. L'accord de Dresde réduit les monnaies légalement en circulation à trois et impose l'étalon-argent. Chaque Etat avait le choix entre le *Thaler* (subdivisé en *Groschen*) et le *Gulden* (subdivisé en *Kreuzer*) comme unité monétaire et pouvait en frapper à la condition de rester conforme à la définition métallique commune, qui se définissait en marc d'argent fin. Mais les Etats étaient tenus de retirer de la circulation les nombreuses pièces dépréciées et de leur substituer, à leurs frais, des pièces à pleine valeur métallique. Pour promouvoir l'idée d'un système monétaire unifié et pour faciliter l'échange entre les zones *Thaler* et *Gulden*, les Etats se mirent d'accord pour frapper une pièce commune avec la

⁹ Les villes-Etats commerçantes du Nord de l'Allemagne, Brême, Hambourg et Lübeck, ainsi que le Schleswig-Holstein n'y participent pas dans un premier temps.

¹⁰ Schor, Armand-Denis, *La monnaie unique*, Paris, PUF, 1997

mention *Vereinsmünze* (« pièce de l'Union »). Cette pièce n'a jamais joué le rôle qui lui était assigné puisque son montant était trop élevé pour les transactions courantes. Le *Thaler* prussien devint vite la pièce courante pour tous usages et s'imposa comme monnaie commune, même en Autriche, à la suite du Traité monétaire de Vienne de 1857. L'Autriche avait en effet cherché à devenir membre du *Zollverein* à partir de 1848, en proposant l'établissement de l'étalon or en Allemagne afin d'arrimer le commerce allemand au commerce mondial. Elle n'adhérera au *Zollverein* qu'après avoir renoncé à cette demande, qui contrariait l'intérêt de la Prusse à préserver la position dominante de son étalon argent *Thaler*. L'Autriche ne fit pas longtemps partie de cette union monétaire et sa défaite dans la guerre avec la Prusse la força à se retirer du Traité de Vienne en juin 1867.

C'est l'unification politique qui permet enfin le transfert de la compétence monétaire au niveau fédéral. Au moment de la fondation du *Reich*, au début 1871, la frappe n'est pas encore uniformisée en Allemagne, 31 banques d'émission privées opèrent conformément aux législations des différents Etats. Ces législations diffèrent considérablement par leurs dispositions relatives aux fonds de réserve et à d'autres exigences. Les milieux d'affaires demandent alors la standardisation de la frappe et l'introduction du *Mark*, divisé en *Pfennige* selon le système décimal, comme unité monétaire de base. Ils plaident également pour l'introduction de l'étalon or, surtout pour relier le *Mark* à la livre britannique, monnaie des échanges internationaux. Cette demande est réalisée quand la première loi monétaire du *Reich* de décembre 1871 autorise la frappe de pièces du *Reich* en or de 10 *Mark* et de 20 *Mark* d'un poids défini et subdivisé en *Pfennige*, et interdit la frappe de l'argent. L'étalon or remplace alors l'étalon argent avec toutes les fonctions attribuées à celui-ci. En effet, la condition légale préliminaire en vue d'une réforme monétaire et bancaire uniforme fut créée par les dispositions de la Constitution de la Confédération de l'Allemagne du Nord du 26 juillet 1867 et de la Constitution du *Reich* du 16 avril 1871 selon lesquelles furent déclarées relevant du contrôle et de la législation de la Confédération, puis du *Reich*, la réglementation de la frappe de la monnaie, des poids et mesures, l'énonciation des principes relatifs à l'émission d'une monnaie-papier garantie et non garantie et la réglementation générale en matière de banque. Sur cette base constitutionnelle, une loi instaurant une monnaie-or uniforme pour tout l'Empire fut mise en vigueur en décembre 1871. Le système monétaire fut finalement consolidé par la loi sur la frappe de la monnaie du 9 juillet 1873. Celle-ci contenait une disposition ordonnant le retrait à partir du début de 1876 de la monnaie-papier émise par les gouvernements des Etats n'autorisant plus que des billets libellés en *Mark*. Afin d'établir une banque centrale fédérale puissante et de renforcer les pouvoirs fédéraux, la Banque de Prusse, émettant depuis 1847 des billets de papier-monnaie sous le contrôle de l'Etat, devient le 1er janvier 1876 la banque de l'Empire, la *Reichsbank*. Progressivement, elle prend en charge toutes les missions d'une banque centrale.

A la fin de la II^{ème} Guerre Mondiale, le système bancaire central allemand s'effondra et fut remplacé dans les zones occidentales, conformément aux accords de Potsdam qui préconisaient la décentralisation de l'économie allemande, par un système bancaire organisé sur la base des *Länder*, utilisant les succursales de l'ancienne *Reichsbank* comme banques centrales des *Länder*.¹¹ Lorsque la nouvelle banque centrale fédérale, prédécesseur de la *Bundesbank*, appelé *Bank deutscher Länder* fut créée, la forme de son organisation fut également déterminée en tenant compte du principe de décentralisation, dans la mesure où la banque appartenait aux banques centrales des *Länder* dont le capital était lui-même détenu par les gouvernements des *Länder*. La *Bundesbank*, elle, ne fut créée qu'en 1957.

¹¹ La création de ce système était inspiré par le *Federal Reserve System* des Etats-unis.

II.2. Les principes de la constitution fédérale

Le *Grundgesetz* s'inspire des acquis démocratiques et libéraux du 19^e siècle allemand, tout en tirant les leçons des points faibles de la Constitution de Weimar et de l'expérience dictatoriale du national-socialisme. Il se base sur l'Etat de droit, la démocratie parlementaire, l'Etat social et le principe fédéral. L'article 20 stipule que « la République fédérale d'Allemagne est un Etat fédéral démocratique et social ». La structure fédérale reste intouchable en tant que principe structurel central de l'Etat et, tout comme le catalogue des droits fondamentaux des articles 1 à 20, ne peut être modifiée dans aucun cas, même pas par une majorité parlementaire.¹² La caractéristique principale du système fédéral allemand est le double partage du pouvoir : au niveau horizontal (législatif, exécutif, judiciaire) et au niveau vertical (Etat fédéral, Etats fédérés, communes).

Dans chaque *Land* se trouvent les institutions d'un vrai Etat (parlement, gouvernement, administration, institutions judiciaires, cour des comptes, etc.). Les gouvernements des *Länder* sont élu par les assemblées parlementaires des *Länder*. A leur tête se trouve un « ministre-président », sauf dans les villes-Etats où le chef du gouvernement et le maire sont une seule et même personne portant le nom de « maire gouvernant » (*Regierender Bürgermeister*) à Berlin, de « premier maire » (*Erster Bürgermeister*) à Hambourg et de « président du Sénat » (*Senatspräsident*) à Brême. Les membres des gouvernements des *Länder* sont dénommés « ministres », « ministres d'Etat » ou, dans le cas des villes-Etats, « sénateurs ». Aucun fonctionnaire fédéral n'a le droit d'intervenir dans les affaires des *Länder*. Chaque Land dispose de tribunaux autonomes, y compris de cours constitutionnelles.

Le partage des compétences entre Bund et Länder

Selon la Loi fondamentale, la compétence législative appartient aux *Länder*, là où elle n'est pas explicitement attribuée au *Bund*.¹³ Aux termes de l'article 30, « l'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'Etat relèvent des *Länder*, à moins que la présente Loi fondamentale n'en dispose autrement ou n'admette un autre règlement ». A première vue, les *Länder* détiendraient ainsi la principale compétence législative de l'Etat allemand. Mais en réalité, le pouvoir fédéral bénéficie, en matière législative, d'une réelle priorité, tandis que les *Länder* sont prépondérants dans le domaine administratif. Le *Bund* dispose d'une compétence législative exclusive dans certains domaines et d'une compétence législative « concurrente » ou cadre (*Rahmengesetzgebung*) dans d'autres domaines.

Dans toutes les matières relevant de la compétence législative exclusive du *Bund*, les *Länder* n'ont le pouvoir de légiférer que si une loi fédérale les y autorise expressément. Ces matières de législation exclusive comprennent notamment : les affaires étrangères, la défense, la liberté de circulation des biens et des personnes, la nationalité, le change, le crédit et la monnaie, les douanes, les chemins de fer, les postes et télécommunications ainsi que la coopération du *Bund* et des *Länder* en matière de police criminelle.¹⁴ Dans la pratique, le *Bund* n'a que très rarement autorisé les *Länder* à légiférer dans ces domaines.

Dans les matières relevant de la compétence législative concurrente, les *Länder* peuvent

¹² La protection absolue des droits fondamentaux et de la structure fédérale par la « clause de pérennité » de l'art. 79 III GG (*Grundgesetz*) ont été ancrées dans la Loi fondamentale en réaction à l'expérience national-socialiste.

¹³ Art. 30 et 70 I GG.

¹⁴ Art. 71 et 73 GG.

légiférer, tant que, et dans la mesure où, le *Bund* ne fait pas usage de son propre pouvoir législatif. Les domaines en question recouvrent l'essentiel tant des domaines législatifs traditionnels (droit civil et pénal, organisation judiciaire et procédure) que des secteurs d'intervention de l'Etat moderne (droit économique, droit nucléaire, droit du travail, droit foncier, droit des étrangers, politique de l'habitat, navigation et circulation routière, élimination des déchets, lutte contre la pollution atmosphérique et contre le bruit).¹⁵ C'est dans ces domaines que s'applique le principe *Bundesrecht bricht Landesrecht* de l'article 31, selon lequel « le droit fédéral prime sur le droit du *Land* », c'est à dire que la législation des *Länder* dans un domaine spécifique cesse d'être en vigueur au cas où le *Bund* légifère dans ce domaine. Le *Bund* a utilisé son droit de légiférer dans la plupart des domaines énumérés dans le catalogue des compétences concurrentes et les *Länder* n'y disposent pratiquement plus aujourd'hui d'aucune compétence propre.

Enfin, le *Bund* peut adopter des lois-cadres pour la législation des *Länder* dans les secteurs de l'organisation de l'enseignement supérieur, de l'industrie cinématographique, de la presse, de la protection de la nature et des paysages, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du régime des eaux.¹⁶ Dans ces domaines, le *Bund* dresse le cadre législatif et les *Länder* sont obligés de préciser ces dispositions fédérales par les lois nécessaires dans un délai lui-même fixé par la loi fédérale.

Le *Bund* et les *Länder* accomplissent également des « tâches communes » (*Gemeinschaftsaufgaben*), introduites dans la Loi fondamentale en 1969, dans le domaine de la construction d'établissements d'enseignement supérieur, de la recherche, de l'amélioration de la structure économique régionale, des structures agricoles et de la protection des côtes maritimes, selon un mode de décision et de financement mixte.¹⁷

Les compétences exclusives des *Länder* ne sont pas énumérées dans la Loi fondamentale. Elles se limitent à la culture (radio et télévision), à l'éducation, à la police, aux affaires communales. Dans leurs domaines de compétence exclusive, les *Länder* coopèrent souvent entre eux sans passer par les instances fédérales. Ils peuvent également conclure des traités de coopération bilatérale.

Au rôle primordial du *Bund* dans la législation correspond la prédominance des *Länder* dans l'exécution des lois. La répartition des tâches dans le système fédéral allemand prévoit que ce sont eux qui s'occupent de l'administration.¹⁸ Le système administratif fédéral distingue quatre cas : 1. l'administration directe du *Bund*, pour ses matières de compétence ; 2. l'administration propre des *Länder* pour les affaires communales ; 3. l'administration des affaires fédérales par délégation aux *Länder* ; 4. l'administration des affaires fédérales par les *Länder* en tant qu'attribution propre (*eigene Angelegenheit*). Contrairement à l'administration déléguée, qui maintient au niveau du *Bund* des pouvoirs de contrôle importants, l'administration fédérale en tant qu'attribution propre n'est en principe soumise qu'à un contrôle de légalité. Mais ici, la Loi fondamentale permet à une loi ordinaire, soumise pour approbation au *Bundesrat*, de limiter l'autonomie des *Länder* en matière de réglementation de l'organisation et de la procédure administratives, et de confier au gouvernement fédéral le pouvoir de donner des instructions spécifiques pour assurer l'exécution des lois fédérales. Le

¹⁵ Art. 74 et 74a GG.

¹⁶ Art. 75 GG.

¹⁷ Art. 91a GG.

¹⁸ C'est vrai également pour les affaires européennes.

gouvernement peut, avec l'approbation du *Bundesrat*, édicter des règles administratives générales.¹⁹ Ainsi, depuis 1949, les services administratifs sont pour la plupart entre les mains des *Länder* mais assez étroitement contrôlés par les autorités fédérales, ce qui mène à une coopération intense entre les administrations du *Bund* et celles des *Länder*.²⁰

Les *Länder* sont subdivisés en arrondissements (*Kreise*) et communes (*Gemeinden*), dont l'autonomie de gestion constitue un principe fondamental et une spécificité historique du fédéralisme allemand. L'autonomie de gestion des communes (*kommunale Selbstverwaltung*) est une tradition profondément ancrée en Allemagne en tant qu'expression de la liberté civique. Elle a son origine dans les privilèges accordés aux villes libres au Moyen-Age lorsque le droit de cité libérait les habitants des villes du servage. A l'époque moderne, l'autonomie de gestion des communes est en premier lieu le résultat des réformes prises par le baron vom Stein, en particulier le code urbain prussien de 1808. La loi fondamentale s'inspire de cette tradition et garantit expressément l'autonomie de gestion des villes, des arrondissements et des communes qui est également ancrée dans toutes les constitutions des *Länder*. La Loi fondamentale prévoit que les *Länder* doivent garantir aux communes le droit de régler, sous leur propre responsabilité et dans le cadre des lois en vigueur, toutes les affaires de la communauté locale²¹ : les transports collectifs locaux, les constructions routières locales, l'approvisionnement en gaz, eau, électricité, la construction de logements et la planification urbaine, la construction et l'entretien des écoles primaires et secondaires, des théâtres, musées et hôpitaux, des équipements sportifs et bains publics, ainsi que les services pour la jeunesse et la formation des adultes. Pour des raisons historiques, les régimes communaux et leurs formes de représentation démocratique divergent fortement d'un *Land* à l'autre. Le fédéralisme et l'autonomie des communes garantissent ainsi une certaine souplesse administrative et facilitent la préservation des particularités et des identités locales et régionales.

Le déplacement des compétences des *Länder* vers le *Bund* s'est renforcé progressivement depuis 1949. La situation dans l'immédiate après-guerre, l'arrivée de millions de réfugiés et d'expulsés et l'étendue des destructions semblaient rendre nécessaire que le *Bund*, outre la politique extérieure, la défense, et la monnaie, assume aussi les politiques sociale et économique et, avec elles, la politique des transports y compris la poste, les chemins de fer, la construction routière et la navigation maritime et aérienne et, plus tard, la politique de l'environnement. Les catalogues de compétences fixés par la Loi fondamentale²² qui attribuent le droit de légiférer au *Bund* ont été considérablement développés par de nombreux amendements constitutionnels, en particulier dans les années 50 et 60. L'application étendue de l'article 72 II de la Loi fondamentale qui donne au *Bund* « le droit de légiférer lorsque et pour autant que la réalisation de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou la sauvegarde de l'unité juridique ou économique dans l'intérêt de l'ensemble de l'Etat rendent nécessaire une réglementation législative fédérale », a mené à un fort élargissement des compétences du *Bund* au détriment des *Länder*. Par ailleurs, le *Bund* a jusqu'à présent exploité ses lois-cadres avec une telle intensité réglementaire que, même dans ce domaine, il ne reste plus de place pour une législation substantielle des *Länder*. Les *Länder* ont en partie

¹⁹ Art. 50 et 83-87 GG.

²⁰ Voir Gosselin, Serge, « Evolution du fédéralisme allemand depuis 1949. Tendances récentes et rôles du *Bundesrat* dans l'Allemagne unifiée », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 116, avril-juin 1991

²¹ Art. 28 GG.

²² Art. 73 (liste des matières de compétence législative exclusive du *Bund*), art. 74 (liste des matières de compétence législative concurrente du *Bund*), art. 75 (liste des matières des lois-cadres du *Bund*).

su compenser cette diminution de leurs compétences législatives par le droit de participer à la législation fédérale par le biais du *Bundesrat*. Ce développement a donc moins touché les gouvernements des *Länder* (puisqu'ils profitent du gain de compétence du *Bund* en siégeant au *Bundesrat*) que les parlements des *Länder*. Les décisions de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe (*Bundesverfassungsgericht*) ont, à travers leur neutralité dans les conflits entre le *Bund* et les *Länder*, contribué à la tendance de centralisation et d'uniformisation.²³ Le résultat est une forte concentration des pouvoirs (législatif, administratif, judiciaire) au niveau fédéral.

Le fédéralisme fiscal et la péréquation financière

Selon la Loi fondamentale, les budgets du *Bund* et des *Länder* sont « autonomes et indépendants les uns des autres dans leur gestion ».²⁴ La législation fiscale est, quant à elle, soumise à la compétence législative exclusive du *Bund* (pour les droits de douane et les monopoles fiscaux) et, en très grande partie, à la compétence législative concurrente. L'approbation du *Bundesrat* est nécessaire pour la création d'impôts dont profitent également les *Länder* ou les communes.²⁵ En dehors de quelques exceptions insignifiantes, les *Länder* et communes ne peuvent pas lever des impôts.

Au niveau des recettes fiscales, la grande réforme des Finances de 1969 a fondé un système mixte qui prévoit des impôts communs ainsi que des impôts séparés pour le *Bund* et les *Länder*. Depuis lors, le *Bund* et les *Länder* se partagent les « grands impôts » (sur le revenu, les sociétés et le chiffre d'affaires), qui représentent environ les deux tiers du volume fiscal global. La Loi fondamentale veut que *Bund* et *Länder* participent pour moitié au produit de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés. La quote-part du *Bund* et des *Länder* de l'impôt sur le chiffre d'affaires (la TVA) doit cependant être déterminée en fonction de l'évolution de leurs recettes et dépenses et demeure donc une source de conflit permanent. Elle a été modifiée plusieurs fois en faveur des *Länder* et s'élève actuellement à 50,5 % pour le *Bund* et 49,5 % pour les *Länder*. En dehors de ces impôts communs, *Bund*, *Länder* et communes détiennent chacun le monopole de certains impôts ou taxes moins importants.²⁶ Les communes se voient attribuer une quote-part des impôts communs qui doit être fixée par une loi fédérale. A leurs recettes, provenant également des impôts et taxes locaux, s'ajoutent des sommes provenant d'un fonds de péréquation géré au sein de chaque *Land*, et qui relève de la législation de celui-ci. La question de la dotation financière des communes fait d'ailleurs l'objet de discussions incessantes, parce que les communes, et avant tout les villes, qui se voient confrontées à des problèmes sociaux croissants, n'ont plus depuis plusieurs années les ressources nécessaires pour accomplir leurs tâches. Elles sont notamment chargées de payer l'aide sociale qui constitue un facteur de dépenses important en période de chômage élevé. Actuellement, sur le total des recettes fiscales, le *Bund* dispose d'un peu plus de 50 %, les *Länder* d'environ 33 % et les communes d'à peu près 16 %.

A côté de la répartition des impôts communs entre le *Bund* et les *Länder* (péréquation verticale), le fédéralisme fiscal allemand prévoit un mécanisme de péréquation financière horizontale entre les *Länder* (*Länderfinanzausgleich*). A celui-ci s'ajoute un deuxième mécanisme vertical qui verse des dotations complémentaires du *Bund* au *Länder*. Il s'agit de

²³ Voir Papier, Hans-Jürgen (vice-président de la Cour constitutionnelle) : « Der unitarische Bundesstaat », *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 5 novembre 1998.

²⁴ Art. 109 I GG.

²⁵ Art. 105 GG.

²⁶ Art. 106 GG.

maintenir, au moyen de transferts, un équilibre financier entre les *Länder* qui disposent de revenus fiscaux inégaux, mais qui doivent chacun accomplir les mêmes missions et garantir les mêmes services à leurs citoyens. En principe, la partie essentielle des transferts est effectuée au niveau horizontal, c'est à dire entre les *Länder*. Ce système, très compliqué mais efficace et égalitaire, rapproche sensiblement les recettes fiscales par habitant. Il garantit actuellement aux *Länder* à revenu fiscal faible des paiements venant des *Länder* financièrement plus riches qui élèvent les ressources financières des premiers au niveau de 95 % de la moyenne de tous les *Länder*. La deuxième péréquation verticale est supplémentaire à l'horizontale. Elle permet aux *Länder* plus faibles de parvenir à 99,5 % de la moyenne. Dans ce cadre, le *Bund* verse également des moyens à certains *Länder* en fonction de leurs besoins, s'ils sont dans une situation financière particulièrement difficile, comme dans le cas de Brême et de la Sarre. A côté de ceux-ci, ce sont actuellement avant tout les nouveaux *Länder* de l'Est et Berlin (pour se préparer à faire face à ses fonctions de capitale fédérale) qui bénéficient de ces transferts. Depuis la réunification, les versements « verticaux » du *Bund* aux *Länder* sont devenu plus importants que les transferts horizontaux entre les *Länder* (en 1998, 40 milliards de DM contre 13,5).

La péréquation financière aussi bien horizontale que verticale est réglementée par une loi fédérale qui requiert l'approbation du *Bundesrat*,²⁷ ce qui a souvent conduit à une coalition entre le *Bund* et les *Länder* financièrement faibles. Les *Länder* plus forts, mis en minorité, ont déjà saisi à plusieurs reprises la Cour constitutionnelle pour attaquer le système actuel de péréquation financière.

Si le fédéralisme financier a toujours été source de conflit en Allemagne, l'unification allemande a encore accru les problèmes. Elle a créé un déséquilibre régional d'une ampleur jusqu'alors inconnue. L'arrivée de cinq *Länder*, économiquement beaucoup plus faibles que les autres, demande des efforts supplémentaires considérables de la part des *Länder* de l'Ouest : en 1998, le montant global de la péréquation financière s'est élevé à 60,1 milliards de DM, dont 50,5 milliards de DM, soit 84 %, ont été versés aux nouveaux *Länder* de l'Est. Depuis 1995, ces derniers sont intégrés au système de péréquation financière, ce qui a eu pour conséquence que certains *Länder* de l'Ouest, jusqu'alors bénéficiaires de la péréquation financière, se sont vu transformés en contributeurs. Cette situation a suscité à nouveau le débat sur la réforme du système fédéral actuel.

²⁷ Art. 107 GG.

II.3. Le fédéralisme « coopératif » à l'allemande

La répartition des compétences dans l'Etat fédéral allemand est caractérisée par une interpénétration institutionnelle, politique et financière, qui demande un fort niveau de coopération entre le niveau fédéral et les *Länder*. En cinquante ans, le système fédéral allemand s'est développé en direction d'un enchevêtrement des compétences qui est de plus en plus difficile à comprendre. Même dans les domaines explicitement réservés aux *Länder*, comme l'éducation, ceux-ci ont renforcé leur coopération « intergouvernementale » et effectué des harmonisations importantes. Les organes de cette forme de coopération entre *Länder*, en dehors des instances fédérales, sont la Conférence des ministres-présidents ou les Conférences des ministres spécialisés, dont la Conférence des ministres des Affaires européennes ou celle des ministres chargés de la Culture et de l'Education (*Kultusministerkonferenz*). Cette importante « Conférence » permanente est un organe purement intergouvernemental qui prend ses décisions à l'unanimité. Elle a d'ailleurs effectué une large harmonisation des programmes scolaires, des diplômes, puis progressivement, des examens universitaires. Les *Länder* ont également conclu de nombreux traités de coopération avec le *Bund* qui règlent souvent l'exécution des lois fédérales par les *Länder*.

La concertation entre les *Länder* s'est progressivement transformée en une coordination entre le *Bund* et les *Länder* dans les domaines de la politique économique et de l'aménagement du territoire, qui a conduit à introduire des « tâches communes » dans la Loi fondamentale en 1969. En effet, depuis le début des années 1970, le caractère coopératif du fédéralisme allemand s'est renforcé, face au constat de l'impossibilité d'une séparation rigide des compétences et de l'interdépendance des questions.

Le Bundesrat, pierre angulaire du modèle coopératif

Le rapport de base entre le *Bund* et les *Länder* dans ce système coopératif est le suivant : les *Länder* allemands appliquent les lois fédérales et ils sont, en compensation, associés à la législation fédérale. Pour cela, une institution particulière existe qui fut déjà créée dans l'Empire : le *Bundesrat*, la chambre des *Länder*. En tant qu'organe fédéral, le *Bundesrat* est appelé à contribuer à la formation de la volonté du *Bund*. Les tâches incombant exclusivement aux *Länder* ne sont pas de son ressort. Il n'intervient donc pas comme organe de coordination pour les problèmes et matières au sujet desquels les *Länder* souhaitent se concerter et harmoniser leurs points de vue, cette coordination étant la tâche de la Conférence des ministres-présidents et des Conférences des ministres.

Les *Länder* participent à l'élaboration des lois à travers un processus complexe au cours duquel le gouvernement et le *Bundestag* prennent en principe l'initiative et où le *Bundesrat* apporte une contribution importante. Les lois fédérales doivent être adoptées par les deux chambres. En cas de conflit, une commission de médiation (*Vermittlungsausschuss*), composée à parité de 32 membres venant des deux chambres, tente de trouver un compromis. Lorsque l'accord n'est pas possible, la décision dépend de la nature de la loi. Si celle-ci touche l'intérêt des *Länder*, l'accord du *Bundesrat* est indispensable. Ces « lois d'approbation » (*Zustimmungsgesetze*) ne peuvent entrer en vigueur qu'avec le vote favorable du *Bundesrat*. S'il rejette définitivement une loi d'approbation, le projet est abandonné. Dans les autres cas, le *Bundestag* peut briser la résistance du *Bundesrat* selon la même règle de majorité (absolue ou de deux tiers) que celui-ci oppose à la loi.

Selon la Loi fondamentale, l'accord du *Bundesrat* est obligatoire pour trois types de lois :

1. Les lois portant modification de la Loi fondamentale. L'approbation du *Bundesrat* à la majorité de deux tiers est requise.
2. Les lois affectant les recettes fiscales des *Länder*. Il s'agit notamment des lois fiscales au produit desquelles participent les *Länder* et les communes : impôt sur les salaires, impôt sur le revenu, taxe sur la valeur ajoutée et taxe sur les véhicules automobiles.
3. Les lois qui portent atteinte à la souveraineté administrative des *Länder*. Numériquement, cette catégorie de lois est particulièrement importante, car il suffit qu'une loi ne contienne qu'une règle de ce type pour qu'elle nécessite l'approbation du *Bundesrat* sur l'ensemble du texte. C'est le cas, par exemple, lorsque certaines réglementations en matière de compétence, de formulaires, de délais, de taxes administratives ou de modalités de notification sont prescrites aux autorités des *Länder* par la loi fédérale. Dans ce cas, l'approbation du *Bundesrat* est nécessaire, même si, dans le fond, la loi n'affecte pas les « intérêts des *Länder* », comme par exemple les traités internationaux ou les affaires concernant la défense.

Le nombre des lois d'approbation représente aujourd'hui environ 60 % de toutes les lois, ce qui crée une forme particulière de coopération politique permanente et d'équilibre de pouvoirs. Très souvent, le gouvernement fédéral élu par la majorité du Bundestag doit faire face à une opposition majoritaire au Bundesrat. Les élections régionales, dont les dates sont librement choisies par les *Länder*, ne coïncident pas, en règle générale, avec celles des élections fédérales. Il arrive donc souvent au gouvernement fédéral de se trouver face à une majorité de l'opposition au *Bundesrat*, si les partis de l'opposition gagnent les élections régionales dans un ou plusieurs *Länder*. Pour gouverner dans une telle situation, une concertation entre les partis de la majorité et de l'opposition, ainsi qu'entre le *Bund* et les *Länder*, est nécessaire. A cette fin, chaque *Land* a sa propre représentation dans la capitale fédérale et des réunions se déroulent sans arrêt. Cette forme de « cohabitation permanente à l'allemande » fonctionne relativement bien, entre autres grâce à l'aide de la Commission de médiation (*Vermittlungsausschuss*) qui se réunit si nécessaire pour parvenir à un accord entre les deux chambres et qui a un taux de réussite important.

Contrairement aux Etats-Unis, où la deuxième chambre, le Sénat, se compose de sénateurs directement élus (au nombre de deux par Etat), le *Bundesrat* se compose de représentants des gouvernements des *Länder*, chaque *Land* ne pouvant parler que d'une seule voix. Depuis la réunification allemande, il existe 16 *Länder*²⁸ dont le nombre de voix au *Bundesrat* oscille entre trois et six selon le nombre d'habitants.²⁹ Dans les commissions du *Bundesrat* siègent les ministres spécialisés (les ministres de la Justice dans la Commission de la Justice, les ministres chargés des Affaires européennes dans la Commission des Affaires européennes etc.). Ils peuvent se faire représenter par un haut fonctionnaire de leur ministère, ce qui est d'habitude le cas. Le fait que les *Länder* participent à la politique fédérale à travers leurs gouvernements et non pas à travers leurs parlements, a créé un « fédéralisme exécutif » où les parlements des *Länder* jouent un rôle relativement marginal, puisqu'il n'ont de vrai pouvoir

²⁸ Dix *Länder* à l'Ouest (Bade-Wurtemberg, Basse-Saxe, Bavière, Brême, Hambourg, Hesse, Rhénanie-Palatinat, Rhénanie du Nord-Westphalie, Sarre, Schleswig-Holstein) et six à l'Est (Berlin, Brandebourg, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Saxe, Saxe-Anhalt, Thuringe).

²⁹ Chaque *Land* a au moins 3 voix, les *Länder* qui comptent plus de deux millions d'habitants en ont 4, ceux qui comptent plus de six millions d'habitants en ont cinq, ceux qui comptent plus de sept millions d'habitants en ont six. La majorité absolue nécessaire pour les décisions du *Bundesrat* est fixée à 35 voix, sur un total de 69.

que dans les domaines de compétences exclusives des *Länder*.

Dans ce système particulier d'équilibre de pouvoirs, les ministre-présidents des *Länder* forment un contrepoids face au chancelier et les *Länder*, qui ont souvent des intérêts communs en tant que *Länder* en dehors des majorités politiques, face au *Bund*. Ainsi, on a assisté à toutes les variantes imaginables de cohabitation entre les deux chambres depuis 1949. Le *Bundesrat* s'est souvent opposé au gouvernement fédéral et à la majorité du *Bundestag*, unanimement et par-delà les clivages politiques, afin de défendre des intérêts des *Länder* vis-à-vis du *Bund*. Depuis la réunification, la solidarité des *Länder* entre eux est moins évidente puisque les nouveaux *Länder* dépendent fortement de l'aide financière des anciens *Länder* et du *Bund*.

La réunification allemande était pour les *Länder* allemands l'occasion de demander un rétablissement de leur souveraineté par rapport au *Bund*. Les derniers changements constitutionnels d'octobre 1994,³⁰ ainsi que l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 15 octobre 1997³¹ visent à recréer un équilibre de compétences entre le *Bund* et les *Länder*. Depuis, le nombre de lois d'approbation a encore augmenté. Ceci a contribué au blocage de la législation en Allemagne pendant les dernières années du gouvernement CDU/CSU-FDP de Helmut Kohl, parce que les *Länder*, majoritairement gouvernés par le SPD et les Verts ont refusé, avec leur majorité au *Bundesrat*, l'accord à plusieurs lois décisives pour la réforme du système social et à la réforme fiscale proposées par le gouvernement. Le gouvernement Schröder se retrouve actuellement dans la même configuration où son action gouvernementale dépend fortement de la volonté de l'opposition chrétienne-démocrate et libérale de coopérer avec le gouvernement au *Bundesrat*.

Refédéralisation ou « fédéralisme concurrentiel » ?

Le modèle allemand est caractérisé par la recherche permanente du consensus, sans lequel il est politiquement et institutionnellement impossible de mener à bien un projet législatif. Le système coopératif crée une forte cohésion, un équilibre politique et une grande stabilité au sein de l'Etat fédéral puisque le *Bund*, les *Länder* et les communes sont obligés de coopérer étroitement dans le domaine législatif, administratif et dans la gestion des moyens financiers. Mais au stade actuel de son développement, ce modèle comporte une série de problèmes mettant en cause son efficacité ainsi que son caractère démocratique :

1. Il a un effet centralisateur qui limite substantiellement l'autonomie des *Länder* et met ainsi en cause le principe de subsidiarité.
2. Il constitue un système complexe qui manque de transparence et donne un pouvoir considérable aux administrations et instances de négociation (comités formels et informels de coordination et de recherche de compromis législatifs, Commission de conciliation) au détriment des instances élues.
3. Il a une forte tendance au compromis et favorise ainsi des choix modérés ; il produit souvent des consensus « mous » où les positions de la majorité et de l'opposition n'apparaissent plus clairement.
4. Il est peu lisible pour les citoyens et empêche la sanction électorale des partis et responsables politiques.

³⁰ Concernant les articles 72, 75, 93 I et II, 125 II GG.

³¹ Cet arrêt rétablit l'importance des catalogues de droits fondamentaux et des cours constitutionnelles des *Länder*.

5. Le système de pouvoirs et contre-pouvoirs multiples entraîne facilement un blocage institutionnel qui empêche des décisions et réformes nécessaires et mène en fin de compte à l'immobilisme.
6. Le fédéralisme coopératif coûte cher : entretenir 16 petits Etats qui ont leurs besoins en fonctionnaires, en frais de représentation, est assez onéreux, d'autant plus qu'il y a parmi les *Länder* beaucoup de mini-territoires.

Dans l'ensemble, on peut dire que pour toutes ces raisons, le fédéralisme à l'allemande reste plutôt opaque pour la grande majorité des citoyens. Dans le jeu des compétences imbriquées, qui pousse chaque niveau de gouvernement à revendiquer la paternité d'une loi réussie et à fuir la responsabilité en cas d'échec, il devient très difficile de savoir qui est responsable de quoi. Un argument en faveur du fédéralisme a toujours été qu'il encourage la recherche des *best practices* par la concurrence des idées et par l'expérimentation de solutions innovatrices au sein des Etats fédérés. En Allemagne, la pratique fédérale n'a pas produit ce résultat-là.

Les dysfonctionnements mentionnés ont provoqué un débat au sein des sphères universitaire et politique sur une refédéralisation de la République fédérale. De nombreuses propositions de réforme ont été faites, qui vont toutes en direction d'une clarification des compétences et d'une séparation des tâches et des ressources, mais à des degrés et à des fins divers. Ont notamment été proposées :

1. Une redéfinition et une séparation nette des tâches entre le *Bund* et les *Länder*, en tenant compte des compétences désormais exercées au niveau européen.
2. Une réduction du nombre de projets de loi du *Bund* nécessitant l'approbation du *Bundesrat* afin de faciliter l'action législative au niveau fédéral.
3. Une clarification fiscale qui attribuerait certains types d'impôt entièrement au *Bund* (par exemple les impôts indirects comme la TVA) ou aux *Länder* (par exemple les impôts directs comme les impôts sur les revenus et sur les sociétés), accompagnée d'une réduction des financements communs entre *Bund* et *Länder* (dans les domaines des universités, de l'urbanisme et du logement).
4. Une réforme de la constitution financière qui diminuerait les transferts financiers entre les *Länder*.
5. Une restructuration du paysage fédéral (fusions de *Länder*) dans le but d'introduire une égalité de concurrence entre les *Länder*.

Tous ces concepts de réforme touchent quelque part à la question de la solidarité nationale. En effet, l'ampleur des transferts dans le cadre de la réunification allemande a donné un nouveau souffle aux débats sur le bien-fondé d'une péréquation financière aussi exhaustive entre les *Länder*. Une majorité des *Länder* est désormais considérée comme trop faible en habitants et sur le plan financier pour jouer pleinement son rôle en tant qu'Etat fédéré. Paradoxalement, ce sont les *Länder* comme la Bavière et la Hesse, autrefois bénéficiaires, qui mettent aujourd'hui le plus en cause la péréquation financière. C'est pourtant grâce à elle qu'ils ont pu atteindre un haut degré de développement technologique et économique.³²

L'enjeu est de savoir quel degré de concurrence entre les *Länder* le fédéralisme allemand peut tolérer. Les propositions de réforme les plus audacieuses vont en direction d'un fédéralisme à l'américaine où les compétences ainsi que les revenus fiscaux seraient strictement séparés.

³² La Bavière par exemple a compté pendant 37 ans parmi les *Länder* recevant des paiements des autres.

Chaque *Land* mènerait sa propre politique avec ses propres ressources, et dans la compétition les meilleures politiques seraient mises en évidence. Or, tout concept de « fédéralisme concurrentiel » nécessiterait des *Länder* plus ou moins égaux en surface, habitants et force économique pour garantir plus ou moins les mêmes conditions de départ. Une telle restructuration des *Länder* dans le but de réduire leur nombre serait probablement peu acceptée par la population allemande.³³ En effet, ce changement dans le principe de solidarité territoriale met en cause les fondements historiques et l'esprit de la constitution de la République Fédérale d'Allemagne.

Actuellement, plusieurs *Länder* gouvernés par la CDU et la CSU et comptant parmi les plus prospères (Bavière, Bade-Wurtemberg et Hesse à l'Ouest, Saxe et Thuringe à l'Est) mènent une bataille en faveur d'une réforme du système de péréquation financière ; ils ne veulent plus cofinancer des *Länder* dont ils jugent la politique budgétaire trop peu rigoureuse. Les 29 et 30 juillet 1998, le Bade-Wurtemberg et la Bavière ont déposé une plainte contre le système actuel de répartition auprès de la Cour constitutionnelle, à laquelle la Hesse s'est associée. Depuis plusieurs années déjà, le ministre-président bavarois Edmund Stoiber appelle à une réforme profonde du fédéralisme coopératif allemand et plaide pour un remplacement du modèle coopératif par un modèle concurrentiel. Il dénonce l'uniformisation actuelle et demande une séparation claire des compétences qui garantira aux *Länder* une compétence exclusive pour le développement économique, agraire et urbain, pour la construction des logements sociaux et des universités. Il demande également une plus grande autonomie fiscale et une limitation des transferts des *Länder* prospères à 50 % de leurs recettes fiscales dépassant la moyenne. Actuellement, certains *Länder* paient jusqu'à 80 % des revenus fiscaux qui dépassent la moyenne de l'ensemble des *Länder*. Les ministres des Finances des *Länder* qui bénéficient de la péréquation financière rejettent cette attitude de « contributeur net » et se réfèrent à la *Loi fondamentale* qui stipule que « les besoins financiers du *Bund* et des *Länder* doivent être ajustés entre eux de telle sorte qu'une juste péréquation soit obtenue, qu'une surimposition des contribuables soit évitée et que l'homogénéité des conditions de vie sur le territoire fédéral soit sauvegardée ».³⁴ Le *Land* le plus grand, la Rhénanie du Nord-Westphalie de Wolfgang Clement soutient pourtant la politique d'affirmation régionale de la Bavière. Et Gerhard Schröder avait d'ailleurs fait de même quand il était ministre-président de Basse-Saxe. Dans son récent arrêt du 11 novembre 1999, la Cour de Karlsruhe demande une profonde réforme de la péréquation financière avant 2005. Mais la nécessité d'une réforme semble également acquise au niveau politique : une commission commune, créée à la suite d'un accord entre le chancelier Schröder et les 16 ministre-présidents des *Länder*, est en train d'élaborer des propositions pour une nouvelle constitution financière.

³³ Selon la Loi fondamentale, la restructuration des *Länder* est possible seulement par voie de référendum (art. 29 GG). La fusion entre Berlin et le Brandebourg en 1996 a d'ailleurs échoué, parce que la population brandebourgeoise n'a pas donné son accord, alors que les gouvernements et administrations des deux *Länder* avaient déjà négocié et préparé le dispositif et que tous les experts avaient recommandé fortement cette fusion.

³⁴ Art. 106 III 2. Voir à ce sujet les prises de position de la sénatrice (à rang de ministre) des Finances de Berlin Annette Fugmann-Heesing, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11 août 1998 ; du ministre des Finances de Rhénanie-Palatinat Gernot Mittler, *Süddeutsche Zeitung*, 10 août 1999 ; et du ministre des Finances de Bavière Kurt Faltlhauser, *Süddeutsche Zeitung*, 20 août 1999, ainsi que de Wilfried Herz « Ansporn statt Alimente », *Die Zeit*, n° 36, 27 août 1998, et de Joachim Poss (député du *Bundestag*, SPD) « Wer mit wem und gegen wen im Föderalismus? », *Frankfurter Rundschau*, 18 décembre 1998.

III. LE FEDERALISME ALLEMAND FACE A LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

III.1. Les effets de l'intégration européenne sur l'ordre fédéral allemand

Le transfert et l'exercice de compétences au niveau européen

En Allemagne, l'intégration européenne a été gérée, jusqu'au milieu des années 80, exclusivement par le gouvernement fédéral. Celui-ci s'est basé sur l'article 24 I de la Loi fondamentale qui donne au *Bund* le droit de transférer des compétences à des institutions supranationales, ainsi que sur l'article 32 qui attribue la compétence en matière d'affaires extérieures exclusivement au *Bund*. Puisque l'intégration européenne était vue comme une question internationale, les *Länder* étaient exclus de la négociation des Traités sur les Communautés européennes ainsi que de la prise de décision au niveau européen. Ils n'ont pas pu empêcher le transfert de compétences qui sont les leurs au niveau européen.

Dans la mesure où les Communautés européennes ont créé de plus en plus une législation propre se superposant à la législation nationale (celle du *Bund* et celles des *Länder*), les affaires européennes sont devenues en bonne partie des affaires intérieures et non plus extérieures. Par conséquent, les *Länder* ont demandé une participation à ces politiques qui ne pouvaient plus être considérées comme relevant exclusivement de la compétence du *Bund*. C'est à partir de l'Acte Unique de 1987 que l'intégration européenne a commencé à poser un véritable problème aux *Länder* allemands. Les décisions prises au niveau européen ont touché de plus en plus les compétences des *Länder* : la radiodiffusion, la formation professionnelle, la santé, la recherche et la technologie, l'environnement, la politique structurelle, le développement régional.

Les *Länder* se sont heurtés avant tout aux modalités de prise de décision dans les affaires relevant des Communautés : le gouvernement fédéral, siégeant au principal organe de décision, le Conseil des Ministres, participait ainsi à des prises de décision dans des domaines qui non seulement n'étaient pas sans conséquences pour les *Länder*, mais qui en partie relevaient, même en droit allemand, de leur seule compétence. Alors qu'au plan intra-étatique, le gouvernement fédéral n'aurait eu dans ces domaines aucune possibilité de décision ou de participation à une décision, le droit communautaire lui offrait cette possibilité. Les *Länder* qui, comme nous l'avons vu, ont déjà dû se séparer d'une grande partie de leurs compétences suite à l'usage abondant des compétences concurrentes par le *Bund*, n'ont pas accepté cette réduction supplémentaire de leurs attributions.

Les *Länder* ont essayé dès le début, sans grand succès d'ailleurs, de participer au plan intra-étatique aux affaires européennes, en particulier à la définition des positions allemandes au sein du Conseil des ministres. Les textes de ratification du Traité de Rome obligèrent le gouvernement fédéral à informer régulièrement les *Länder* de l'évolution des questions européennes. Le *Bundesrat* avait ainsi la possibilité de prendre position sur les projets en provenance des Communautés, ce qui cependant ne garantissait pas que le gouvernement tiendrait compte de ses avis lors des discussions et négociations dans les instances communautaires. Mais en tout cas, jusqu'aux années 1970, les activités des Communautés européennes étaient relativement limitées et leurs conséquences pour les *Länder* plutôt restreintes. Cette situation se modifia au milieu des années 1970, quand la création du FEDER marqua le début d'une politique régionale européenne. Les *Länder* se sentirent alors de plus en plus concernés par la politique communautaire et tentèrent d'élargir leurs possibilités de

participation. Leur stratégie était d'ailleurs la même que celle qu'ils avaient auparavant employée face au *Bund* pour éviter l'érosion de leurs compétences sur le plan intra-étatique : puisqu'ils ne pouvaient plus empêcher le transfert de leurs compétences, ils revendiquaient d'avoir au moins le droit de participer à la prise de décisions. Ainsi, « l'enchevêtrement politique » allemand (Fritz W. Scharpf, 1976) a été élargi aux affaires européennes pour devenir ainsi un « double enchevêtrement politique » (Rudolf Hrbek, 1986).

Les *Länder* profitèrent de la loi de ratification de l'Acte d'Unique en 1986, qui exigeait l'accord du *Bundesrat*, pour élargir et surtout pour ancrer juridiquement leurs possibilités de participation au plan intra-étatique. Ils obtinrent ainsi l'extension de leurs droits d'information par le gouvernement fédéral tout en établissant à leur profit des droits de participation plus ou moins étendus selon que leurs compétences et leurs intérêts étaient, n'étaient pas, ou n'étaient que partiellement touchés par les mesures envisagées par les Communautés européennes. La procédure de participation appelé *Länderbeteiligungsverfahren*³⁵ fut remplacée par un mécanisme appelé *Bundesratsverfahren* : le gouvernement accepta l'obligation, avant de donner son accord aux décisions européennes, de recueillir l'avis du *Bundesrat* et d'en tenir compte lors des négociations. Dans le cas de prise de décisions contredisant cet avis, le gouvernement fut tenu d'en informer le *Bundesrat* et de s'expliquer devant lui. La loi prévoyait en outre la possibilité pour des représentants des *Länder* « de participer aux négociations dans les instances consultatives de la Commission européenne et du Conseil des ministres », la conduite des négociations restant du ressort du gouvernement fédéral. A cette fin, fut renforcé en 1989 et en 1996 le rôle de « l'observateur des *Länder* » (*Länderbeobachter*), déjà créé en 1958, qui agit au nom de tous les *Länder*. Il est chargé d'informer le *Bundesrat* des initiatives communautaires et a le droit de participer aux réunions du Conseil, du COREPER et du gouvernement fédéral quand celui-ci prépare des réunions communautaires. Les *Länder* jugèrent de façon positive cette nouvelle procédure de participation, mais continuèrent néanmoins à chercher un renforcement de leur position intra-étatique.

Les *Länder* ont, en parallèle, tenté de développer des activités communautaires propres, en « contournant » le niveau fédéral. Ils ont noué des contacts directs et divers avec les institutions et les acteurs communautaires. En attirant l'attention sur la naissance et sur l'existence d'une « politique intérieure européenne », ils ont justifié leurs actions face au gouvernement fédéral qui voyait dans ces interventions directes des *Länder* une politique étrangère parallèle (*Nebenaussenpolitik*). Entre 1985 et 1987, les *Länder* ont ouvert chacun des bureaux d'information pour acquérir et transmettre des informations sur l'actualité européenne à leurs gouvernements respectifs. Les nouveaux *Länder* ont suivi cet exemple au début des années 90.

C'est à l'occasion des changements constitutionnels nécessaires à la ratification du Traité de Maastricht, que les *Länder* ont finalement obtenu une réforme constitutionnelle confirmant leurs droits souverains et leur garantissant une participation aux affaires de l'Union européenne. Puisque le Traité de Maastricht a élargi les compétences de l'Union européenne à

³⁵ Cette forme d'association des *Länder* aux affaires européennes avait été introduite en 1979 par le chancelier Helmut Schmidt et le président de la Conférence des ministre-présidents de l'époque Johannes Rau. Le gouvernement s'engageait à respecter mieux les prises de position des *Länder* dans les questions européennes qui touchaient leurs intérêts. Elle ne régla cependant pas la question des décisions contraires à la position des *Länder* prises par le gouvernement fédéral dans les institutions européennes. Le gouvernement n'était pas obligé de justifier ces décisions.

la culture et à l'éducation³⁶ et renforcé la compétence communautaire dans les domaines de l'environnement et de la politique structurelle régionale, les compétences exclusives des *Länder* étaient directement touchées. Il n'était alors plus acceptable que le *Bund* transfère par simple loi (sans l'accord du *Bundesrat*) des compétences au niveau européen selon l'article 24 I GG, prévu pour le transfert de souveraineté à des institutions internationales classiques. Les *Länder* menacèrent de refuser leur accord à la ratification du Traité au *Bundesrat* si leur participation à la législation dans ces matières n'était pas ancrée dans la Loi fondamentale. Ils se basèrent sur l'argument que la politique européenne n'était plus une politique étrangère des Etats membres, mais la politique interne de l'Union européenne, à laquelle les *Länder* avaient le droit d'être associés comme ils ont le droit d'être associés à la politique interne allemande.

La participation des Länder à la prise de décision en matière européenne

Créé en 1992, le nouvel article 23 de la Loi fondamentale (*Europa-Artikel*),³⁷ réaffirme la participation de la RFA à la construction européenne, à la condition que celle-ci soit basée sur une série de principes fondamentaux : la démocratie, l'Etat de droit, l'Etat social, le fédéralisme, la subsidiarité et une protection des droits fondamentaux comparable à celle de la Loi fondamentale.³⁸ A cet effet, le *Bund* peut transférer des droits de souveraineté par une loi qui nécessite l'approbation du *Bundesrat* et la majorité des deux tiers dans les deux chambres, si un changement de la Loi fondamentale est nécessaire. L'article réaffirme également la structure fédérale de l'Allemagne.

Pour les *Länder*, l'article 23 GG ainsi que la loi fédérale qui le précise,³⁹ apporte une participation renforcée aux affaires européennes à travers le *Bundesrat*. Il permet également la participation de représentants des *Länder* aux réunions formelles des instances européennes. Les *Länder* ont droit à une information exhaustive et dans les meilleurs délais sur toutes les négociations à Bruxelles.⁴⁰ Lorsque les intérêts des *Länder* sont concernés, le gouvernement fédéral doit permettre au *Bundesrat* de prendre position suffisamment en avance pour que cette position soit prise en considération dans les négociations européennes en cours. Si la mesure envisagée par l'Union européenne concerne un domaine relevant de la compétence du *Bund*, le gouvernement fédéral est obligé de prendre en considération le vote du *Bundesrat*. Si au contraire la mesure en cause relève de la compétence des *Länder*, il doit en tenir compte « de façon contraignante ». En cas d'avis opposés, les deux parties doivent tout d'abord tenter de parvenir à un accord. En cas d'échec, et si le *Bundesrat* confirme sa position à une majorité des deux-tiers, le gouvernement fédéral est dans l'obligation de respecter ce vote. Le gouvernement fédéral a de son côté le dernier mot dans tous les cas où une décision aboutirait pour le *Bund* à une augmentation de dépenses ou à une diminution de recettes.

La Loi fondamentale ouvre également aux *Länder* la possibilité de représenter l'Allemagne dans le Conseil des ministres.⁴¹ Mais elle ne répond pas à la question de savoir dans quelle

³⁶ Art. 127 et 128 (nv. art. 150 et 151) TCE.

³⁷ Cet article remplace l'ancien art. 23, devenu obsolète après l'adhésion de la RDA à la RFA.

³⁸ Cette protection des droits fondamentaux a été déclarée *conditio sine qua non* par l'arrêt de la Cour constitutionnelle sur la conformité du Traité de Maastricht à la constitution allemande.

³⁹ *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU* (EUZBLG) du 12 mars 1993.

⁴⁰ Avant, le *Bundesrat* n'avait droit qu'aux informations touchant les intérêts des *Länder*.

⁴¹ Art. 23 VI GG : « Lorsque des pouvoirs exclusifs de législation des *Länder* sont concernés de manière prépondérante, l'exercice des droits dont jouit la République fédérale d'Allemagne en tant qu'Etat membre de

mesure un représentant du *Bundesrat* pourrait, dans le cadre de son mandat de négociation, accepter des compromis qui s'éloignent de la position commune.

Les nouveaux droits de participation ont posé au début des problèmes d'ordre pratique, parce que les *Länder* doivent auparavant se mettre d'accord sur une ligne commune entre eux et avec le gouvernement fédéral, et ceci dans des délais très courts. Le *Bundesrat* a dû, à cette fin, s'adapter au rythme des institutions européennes. En règle générale, c'est la Commission des Affaires européennes du *Bundesrat* qui prépare les décisions en matière européenne. Mais pour les cas exceptionnels où il faut prendre des décisions sur des questions européennes plus rapidement que le rythme des séances du *Bundesrat* ne le permet, celui-ci s'est doté d'une « Chambre de l'Europe » (*Europakammer*). Elle peut se réunir en dehors des séances du *Bundesrat* et prendre des décisions qui ont la même valeur que celles prises par le *Bundesrat* en séance plénière. Chaque *Land* y délègue un seul membre de son gouvernement, en règle générale son plénipotentiaire auprès du *Bund* (souvent le ministre des Affaires fédérales et européennes), mais il y dispose d'autant de voix qu'à l'assemblée plénière. Dans la pratique, la *Europakammer* se réunit très rarement. Sa création montre avant tout l'importance que le *Bundesrat* attache à sa participation efficace aux Affaires européennes.

Pour assurer la participation des *Länder* aux négociations au sein des instances de l'Union européenne, le *Bundesrat* a nommé des représentants des *Länder* (environ 400 actuellement) qui, au cas par cas, font partie de la délégation allemande chargée des négociations au sein des différents groupes de travail du Conseil et de la Commission. L'impact de cette participation dépend dans chaque cas particulier de la qualification personnelle et technique du représentant pour le problème en question. Si la participation des représentants des *Länder* aux négociations n'a pas posé de problème, la conduite d'une négociation n'a jamais été confiée à un représentant des *Länder*. Selon l'accord entre le *Bund* et les *Länder* à cet égard, la condition préalable serait que le problème soulevé relève pour l'essentiel de la compétence législative des *Länder*. Le Traité sur l'Union européenne permet cependant la représentation au Conseil de l'Allemagne par les *Länder*, puisqu'il stipule que « le Conseil comprend pour chaque Etat membre un représentant ayant rang de ministre et habilité à s'engager au nom de son gouvernement ». ⁴² Pendant la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 1999, ce sont néanmoins les ministres fédéraux qui ont présidé les réunions du Conseil, même dans les domaines de la Culture et de l'Audiovisuel, de l'Education et de la Recherche ainsi que de la Justice et des Affaires Intérieures.

Les *Länder* ont également renforcé leur coopération intergouvernementale afin de pouvoir agir le plus efficacement possible en matière européenne : en octobre 1992, a été créée une nouvelle forme de coopération, chargée spécialement de la politique de l'Union européenne : la Conférence des ministres des Affaires européennes. Elle échange des informations, coordonne les positions concernant le rôle des *Länder* sur des points précis de la politique européenne ou des questions de réforme des traités. Les secteurs particuliers sont, par contre, traités à chaque fois par la Conférence des ministres concernés. La Conférence des ministres est avant tout importante dans les domaines relevant de la compétence exclusive des *Länder*, puisque c'est elle qui définit, dans ce cas, la ligne politique commune des *Länder*, et non pas le *Bundesrat*.

l'Union européenne doit normalement être transféré par le *Bund* à un représentant des *Länder* désigné par le *Bundesrat*. »

⁴² C'était à la demande des gouvernements belge et allemand que l'art. 146 (nv. art. 203) TCE a été amendé dans ce sens à Maastricht.

Dans la pratique, les *Länder* se disputent encore souvent avec le gouvernement fédéral la compétence européenne pour les initiatives de l'Union concernant leurs domaines de compétences. C'est le cas par exemple pour le programme SOCRATES (programme d'échange et d'éducation qui intervient dans les domaines des écoles, des universités et de la formation professionnelle), le programme d'action RAPHAEL (protection du patrimoine culturel), le Livre blanc sur l'Education et la Formation, la directive sur le traitement des déchets et la Convention Europol.

Les parlements des *Länder* (*Landtage*), comparés aux organes exécutifs, n'ont joué jusqu'ici dans la politique européenne qu'un rôle très secondaire. La Conférence des parlements des *Länder* a pourtant revendiqué la participation de ceux-ci aux processus de décision en matière de politique européenne. Elle demande notamment à être informée et à pouvoir influencer la formulation des positions défendues par chacun des gouvernements devant le *Bundesrat*. Dans certains *Länder*, le *Landtag* est désormais régulièrement informé et prend position sur des questions ayant trait à l'Union européenne et intéressant le *Land*. Quelques-uns ont en outre constitué des commissions spécialisées dans les affaires européennes (par exemple la Sarre). Le rôle des *Landtage* reste néanmoins marginal.

Dans l'ensemble, on peut dire que les *Länder* n'ont pas été les perdants de l'intégration européenne. Ils ont pu maintenir leur poids dans la balance fédérale. Mais les nouveaux modes de participation des *Länder* alourdissent et ralentissent les procédures de décision. La prise de décision au niveau européen est déjà relativement complexe et peu transparente. A cela s'ajoute, en Allemagne, un manque de clarté concernant le rôle des multiples acteurs dans la politique européenne. Elle comporte le risque d'une primauté des procédures par rapport à la politique. En même temps, elle renforce la tendance à un double blocage politique entre les *Länder* et le *Bund* d'un côté, et le *Bund* et l'Union européenne de l'autre.⁴³

En dehors des mécanismes intra-étatiques, les *Länder* allemands ont également obtenu la possibilité de participer aux affaires communautaires directement au niveau européen : afin d'associer les collectivités locales et régionales à la construction européenne, le Traité de Maastricht a créé un organe consultatif, le Comité des régions.⁴⁴ Celui-ci est consulté dans certains cas par le Conseil, le Parlement ou la Commission ; il peut également prendre des positions à sa propre initiative si des intérêts spécifiquement régionaux sont concernés. L'Allemagne dispose de 24 sièges au sein du Comité des régions, dont trois sont occupés par les organisations fédérales des villes, communes et arrondissements,⁴⁵ le reste étant réparti parmi les *Länder* avec au moins un siège pour chaque *Land*. A la demande du gouvernement allemand, pressé par les *Länder*, le mandat du Comité des régions a été élargi lors du sommet d'Amsterdam de juin 1997. Il n'a pas seulement été doté de services administratifs propres, mais la Commission européenne est désormais obligée de le consulter sur tout dossier concernant l'environnement, les réseaux transeuropéens (les infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie), la politique structurelle, la cohésion économique et sociale, la santé publique, l'emploi, la culture, la politique sociale, la jeunesse, l'éducation et la formation professionnelle.⁴⁶ Le Comité des régions est perçu avant tout comme un instrument de revendication des régions à compétences législatives (régions autonomes

⁴³ Voir Hrbek, Rudolf, « Les effets pour le fédéralisme de l'intégration dans l'Union européenne », *Documents*, janvier-mars 1998.

⁴⁴ Art. 198 A-C (nv. art. 263-265) TCE.

⁴⁵ Deutscher Städte- und Gemeindenbund, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag

⁴⁶ Nv. art. 129, 137, 148-152, 156, 159, 161, 162, 175 TCE.

espagnoles, *Länder* allemands et autrichiens, régions et communautés belges), sans que les autres régions et communes s'identifient nécessairement à ce rôle. Certains *Länder*, et avant tout la Bavière, voudraient renforcer encore le poids de cet organe, les demandes allant parfois jusqu'à en faire une troisième chambre dans un futur dispositif constitutionnel.

III.2. La construction européenne confrontée au fédéralisme allemand

Les Länder : frein à l'intégration européenne ?

Afin d'assurer durablement le respect de leur statut et de leur participation dans le cadre de l'intégration européenne, les *Länder* revendiquent depuis 1990 quatre principes fédéraux pour l'Union européenne⁴⁷ :

- l'ancrage du principe de subsidiarité dans les traités européens,
- l'ouverture des réunions du Conseil des ministres aux représentants des *Länder* et régions
- la création d'un Conseil des régions,
- le droit pour les *Länder* et régions de saisir la Cour de Justice des Communautés européennes.

Lors des deux dernières modifications des traités européens, les trois premières revendications ont été globalement réalisées, notamment en conséquence de la forte mobilisation des *Länder*. Pendant les négociations du Traité d'Amsterdam, auxquelles ils ont participé au sein de la délégation allemande avec deux représentants du *Bundesrat* (le ministre d'Etat bavarois Kurt Faltlhauser et le secrétaire d'Etat Karl-Heinz Klär de Rhénanie-Palatinat),⁴⁸ les *Länder* ont exercé une forte pression sur le gouvernement fédéral. En s'appuyant sur le nouvel article 23 GG et une série de prises de positions du *Bundesrat* sur la réforme de l'Union, ils ont pu introduire leurs principales propositions dans les traités. Fortement freiné dans sa capacité de négociation et de compromis par les intérêts défendus par les *Länder*, le chancelier Kohl a été obligé de revenir sur bon nombre de positions antérieurement défendues par le gouvernement fédéral. Une extension substantielle du vote à la majorité a été ainsi bloquée à cause du veto allemand, alors que les autres Etats membres auraient accepté d'abandonner l'unanimité dans certains domaines (par exemple dans les politiques de la culture ou de l'immigration). Le chancelier Kohl, traditionnellement moteur de l'intégration européenne, a été contraint de freiner le processus à cause des *Länder*. Pour ces derniers, le résultat était positif. Ils ont en effet obtenu :

- un protocole sur la subsidiarité et une déclaration correspondante qui stipule que ce sont les Etats membres qui sont responsables, sur le plan administratif, de la mise en œuvre du droit communautaire,
- l'autonomie du règlement intérieur et de l'administration du Comité des régions,
- un protocole sur le financement et la reconnaissance d'intérêt général de la radiodiffusion publique dans les Etats membres,
- une déclaration qui confirme que « les règles de concurrence en vigueur dans l'Union permettent de prendre pleinement en compte les services d'intérêt économique général assurés en Allemagne par les établissements de crédit de droit public (sous tutelle des *Länder*) ainsi que les avantages qui leur sont accordés en compensation des coûts inhérents à la prestation de ces services ».

⁴⁷ Ceux-ci ont été fixés dans les « thèses de Munich » par les ministres-présidents des anciens et des nouveaux *Länder*, ainsi que par le *Bundesrat*.

⁴⁸ A la Conférence intergouvernementale de Maastricht, le *Bundesrat* était représenté par les ministres des Finances de Hambourg et de la Bavière. Cette participation des *Länder* a d'ailleurs été mal acceptée, surtout par la présidence néerlandaise.

Néanmoins, on ne peut pas dire que les *Länder* aient uniquement défendu leurs intérêts particuliers. Les résolutions du *Bundesrat* et des ministres-présidents des *Länder* au sujet de la réforme de l'Union reflètent une vue beaucoup plus globale de la construction européenne. Elles demandent une réforme institutionnelle qui :

- approfondisse l'intégration européenne,
- abolisse pleinement le déficit démocratique de l'Union,
- assure le bon fonctionnement des institutions et la capacité d'action d'une Union élargie,
- définisse clairement les compétences de l'Union par rapport aux Etats membres,
- donne une définition claire du principe de subsidiarité.

Il ne faut non plus oublier que c'est le *Bundesrat* qui a demandé, avec succès, au gouvernement fédéral d'accepter une compétence européenne dans le domaine de l'emploi. Et puisqu'en Allemagne ce sont les administrations des *Länder* et des communes qui appliquent les décisions de Bruxelles, ils n'est pas étonnant que celles-ci aient manifesté leur désir que le fonctionnement et les actes de l'Union deviennent transparents, compréhensibles et proches des citoyens. Dans ce cadre, les *Länder* soutiennent d'ailleurs l'élaboration d'une Charte européenne des Droits fondamentaux pour concrétiser la citoyenneté européenne.

En fait, le principe de subsidiarité a été introduit dans les traités pour mettre un terme à l'acquisition tacite de nouvelles compétences par la simple mise en œuvre de bases juridiques très générales, tels que les articles 100 et 235 (nv. art. 95 et 308) TCE. Les *Länder* se sont toujours opposés à l'application de l'article 235 TCE,⁴⁹ par crainte que l'Union ne s'approprie par ce moyen de nouvelles compétences sans les inscrire dans les traités, c'est à dire qu'elle « se dote de la compétence de se doter de nouvelles compétences ». Pour remédier au flou dans la répartition des compétences, les *Länder* soulignent depuis longtemps la nécessité d'établir un catalogue de compétences clair entre l'Union et ses Etats membres. Ils proposent concrètement :

- une précision des conditions pour l'adaptation des normes juridiques et administratives des Etats membres dans le cadre de la réalisation du marché unique (art. 100 A, nv. art. 95 TCE),
- l'énumération des compétences exclusives de l'Union européenne en vue d'une clarification du principe de subsidiarité (art. 3 B, nv. art. 5 TCE).

Afin de faire respecter le principe de subsidiarité par les institutions européennes, les *Länder* demandent pour les régions ayant des compétences législatives ainsi que pour le Comité des régions, le droit de saisir la Cour de Justice de Luxembourg. Le gouvernement allemand a ignoré ces demandes pendant la Conférence intergouvernementale, en se réservant la représentation exclusive de l'Allemagne devant la Cour de Justice. Actuellement, les *Länder* peuvent, à travers le *Bundesrat*, demander au gouvernement fédéral de saisir la Cour de Justice selon l'article 173 (nv. art. 230) TCE. Ils ont également le droit de la saisir directement en tant que personne juridique, selon le 4^e alinéa du même article. Le fait qu'ils revendiquent le droit de saisir la Cour de Justice indépendamment du gouvernement fédéral signifie qu'en réalité ils souhaitent être considérés au même titre qu'un Etat membre.

⁴⁹ Art. 235 TCE : « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées. »

On peut dire, même en dépit des plaintes incessantes du ministre-président bavarois sur les violations du principe de subsidiarité par la Commission européenne,⁵⁰ que les procédures de participation des *Länder* aux Affaires européennes ont désormais atteint une vitesse de croisière et fonctionnent correctement sur le plan intra-étatique et européen.⁵¹ Il faut néanmoins s'attendre à de nouvelles controverses dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, qui ont été en partie intégrés dans les structures communautaires par le Traité d'Amsterdam. Dans le domaine de la coopération policière en particulier, le passage aux décisions à la majorité qualifiée ne sera certainement pas accepté sans que des procédures précises soient définies afin d'assurer aux *Länder* le plein exercice de leurs compétences. En vue de la prochaine conférence intergouvernementale, les ministres-présidents des *Länder* ont d'ailleurs renouvelé le 12 mai 1999 à Potsdam leur demande concernant une répartition claire des compétences entre l'Union et les Etats membres, le droit de saisine de la Cour de Justice et les droits de participation du Comité des régions.⁵²

Perspectives fédérales après Maastricht et Amsterdam

L'Allemagne est aujourd'hui structurée de façon doublement fédérale : à travers sa répartition en *Bund* et *Länder* et en tant qu'Etat membre de l'Union européenne.⁵³ Cette organisation à trois niveaux relève un double défi : d'un côté, l'ordre fédéral doit digérer le choc politique, économique, social et culturel de la réunification allemande ; de l'autre côté, il s'agit de définir le rôle de l'Allemagne dans une Union européenne désormais dotée de compétences dans la plupart des domaines politiques d'un Etat, avec des décisions souvent prises par ses Etats membres à la majorité. Il faut aujourd'hui réformer de l'intérieur un fédéralisme alourdi, fortement centralisé, et contribuer au niveau européen à la construction d'un système démocratique qui évite les écueils du système allemand.

L'Etat allemand agit dans ce contexte dans les marges que sa Loi fondamentale lui impose et selon les possibilités qu'elle lui offre. Cette loi était, dès le début, ouverte à l'intégration européenne. L'ouverture constitutionnelle vers une intégration dans des institutions internationales était un des enseignements tirés de l'isolement national, voire nationaliste, de l'Allemagne dans le passé. Dans son préambule, la Loi fondamentale déclare que « ... animé de la volonté de servir la paix du monde en qualité de membre égal en droits dans une Europe unie, le peuple allemand s'est donné la présente Loi fondamentale en vertu de son pouvoir constituant ». Dans les articles 23 et 24, l'Allemagne se dote des moyens d'intégration dans des structures supranationales, et en particulier européennes. Depuis l'introduction du nouvel article 23 dans la Loi fondamentale, en 1992, l'édification d'une Europe unie et le développement de l'Union européenne comptent parmi les vocations explicites de l'Etat allemand... à la condition, comme nous l'avons déjà mentionné, que celle-ci se montre attachée aux principes fédératifs et au principe de subsidiarité.

⁵⁰ Voir à cet égard la liste de 65 exemples de violations du principe de subsidiarité envoyé par Edmund Stoiber au chancelier Helmut Kohl en 1998, ou la prise de position d'Edmund Stoiber « Braucht Europa eine Verfassung? », *Die Welt*, 26 janvier 1999.

⁵¹ Pour un premier bilan de la coopération entre *Bund* et *Länder* dans le cadre de l'article 23 GG, voir le discours de Gerd Wartenberg, secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes du *Land* de Berlin, le 15 juin 1998 dans le cadre du 'Forum Constitutionis Europae' de l'Institut de Droit Constitutionnel Européen de l'Université Humboldt de Berlin (www.rewi.hu-berlin.de/WHI).

⁵² Voir également les conclusions de la 22^e Conférence des ministres des Affaires européennes des *Länder* le 21 avril 1999 à Bonn.

⁵³ Voir Nass, Klaus Otto « Verpönt und vergöttert. Der Föderalismus wird zu einem Strukturprinzip der Europäischen Union », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30 décembre 1997.

Ce principe est certes ancré dans le Traité d'Amsterdam à travers l'article 5, le protocole et la déclaration en annexe, mais il n'est pas encore juridiquement défini. Malgré des documents explicatifs et insistants, comme l'avis du Comité des régions « Vers une véritable culture de la subsidiarité ! » du 11 mars 1999, rédigé par MM. Delebarre et Stoiber, ce principe ne pourra certainement pas connaître d'application réelle tant qu'il n'y aura pas répartition concrète des compétences entre l'Union européenne, les Etats membres et, éventuellement, les collectivités régionales et locales. Celle-ci est d'ailleurs également demandée par le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) qui propose de « dresser l'inventaire des compétences exclusives de l'Union et des Etats membres, étant entendu que par défaut les autres compétences seraient soit des compétences mixtes ou concurrentes entre l'Union, les Etats et les collectivités locales et régionales, soit des compétences exclusives de ces dernières ».⁵⁴ L'Union des villes allemandes, de son côté, demande l'inscription du droit d'autogestion des communes dans les traités européens. Il faut tenir compte du fait que l'ordre fédéral allemand est, avec son catalogue de compétences, son partage vertical des pouvoirs et sa constitution financière, effectivement basé sur le principe de subsidiarité, sans que celui-ci figure expressément dans la Loi fondamentale. Pour l'Union européenne, c'est le contraire : elle multiplie désormais l'emploi du mot « subsidiarité » dans ses textes fondateurs, sans que ce principe soit véritablement traduit dans ses structures.

La ratification du Traité de Maastricht a déclenché en Allemagne un grand débat sur les limites de l'implication allemande dans l'intégration européenne. La conformité constitutionnelle du traité a été contestée devant la Cour constitutionnelle (*Bundesverfassungsgericht*) de Karlsruhe. Dans son arrêt, formulé par le juge-rapporteur Paul Kirchhof,⁵⁵ la Cour a jugé les transferts de compétences vers l'Union européenne, y compris de la souveraineté monétaire, conformes avec la Loi fondamentale, mais elle a, par la même occasion, dressé ses limites. Elle a ainsi apporté une réponse à la question suivante : l'Etat allemand, en exerçant de plus en plus de compétences au niveau européen, risque-t-il de disparaître un jour dans sa substance pour devenir simplement une partie d'un autre Etat, l'Union européenne ? Selon la décision de la Cour, l'Union européenne n'est pas encore un Etat et ne peut le devenir, parce qu'il n'existe pas de peuple européen homogène ni d'opinion publique européenne.⁵⁶ Pour la Cour, l'Union européenne n'est plus une fédération d'Etats (*Staatenbund*) et pas encore un Etat fédéral (*Bundesstaat*), mais une structure intermédiaire, un « groupement d'Etats » (*Staatenverbund*) qui agit en premier lieu à travers les gouvernements de ses Etats membres. Selon cette interprétation, les droits conférés au Parlement européen sont une légitimation démocratique supplémentaire, mais la légitimation première provient des parlements et gouvernements nationaux. La Cour stipule dans ce cadre que le *Bundestag* doit toujours conserver des compétences substantielles. L'intégration européenne ne doit pas aller jusqu'à le départir de son rôle. La Cour constitutionnelle s'est en outre réservé le droit d'examiner la conformité des décisions européennes à la Loi fondamentale, si les institutions de l'Union dépassent les compétences inscrites dans les traités ou si les droits fondamentaux ne sont pas suffisamment respectés. Avec cette disposition, elle rentre en concurrence avec la Cour de Justice de Luxembourg. On peut aller jusqu'à dire qu'avec son arrêt de 1993, la Cour constitutionnelle s'est dotée d'un droit de

⁵⁴ Déclaration adoptée par le Bureau exécutif du CCRE le 1er octobre 1998 à Vienne sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing.

⁵⁵ BVerfG, vol. 89, p. 155.

⁵⁶ Voir à ce sujet la récente interview avec Paul Kirchhof à l'occasion du 50^e anniversaire de la Loi fondamentale dans le *Rheinischer Merkur* du 7 mai 1999.

contrôle sur l'intégration européenne à venir, ce qu'il ne faut pas sous-estimer, car elle jouit d'un respect et d'un pouvoir important en Allemagne.

La position de la Cour constitutionnelle est d'ailleurs contestée par bon nombre de personnalités politiques et d'experts constitutionnels qui pensent qu'il faut désormais interpréter la Loi fondamentale dans le contexte de la « constitution européenne », telle qu'elle s'est développée successivement ces cinquante dernières années. Cette argumentation part du principe qu'à l'ère de la globalisation, l'Etat national souverain classique n'existe plus et qu'il faut aborder la constitution d'un Etat en ayant à l'esprit son implication au niveau international. Un Etat, dans cette logique, est constitué à différents niveaux qui se partagent le pouvoir. Une partie des droits souverains du peuple de l'Etat est confiée à des institutions supranationales pour certains domaines substantiels. Les compétences dans les autres domaines sont exercés au niveau de l'Etat qui peut d'ailleurs être un Etat unitaire ou fédéral. (*multilevel constitutionalism*, Ingolf Pernice, 1998) Cette conception semble plus appropriée à l'état actuel de l'intégration européenne que la défense classique de la souveraineté nationale.

IV. CONCLUSIONS

Nous avons vu que le système fédéral allemand était conçu à l'origine comme un système de séparation des compétences entre les *Länder* et le *Bund*, avec un volet important de compétences concurrentes. Le *Bund* a fait très vite usage de son pouvoir législatif dans le domaine des compétences concurrentes, ce qui a créé un effet de centralisation législative au niveau fédéral. La dynamique de ce processus a été accélérée à partir de 1969, quand des tâches communes avec des financements mixtes ainsi que le système de répartition financière actuel, ont été introduits dans la Loi fondamentale. La plupart des dispositions législatives sont désormais décidées et financées en commun par le *Bund* et les *Länder*. Ceci a entraîné une forte uniformisation (voulue) des conditions de vie sur le territoire allemand et diminué les différences économiques et juridiques entre les *Länder*. La coordination croissante des *Länder* dans leurs domaines de compétence exclusive a contribué à cette uniformisation. Certaines analyses vont plus loin : à partir de 1962, on a commencé à parler d'un „Etat fédéral unitaire“ (Konrad Hesse), et depuis 1992 même d'un „Etat unitaire déguisé“ (Heidrun Abromeit).

Pour contrebalancer la dominance du *Bund* dans le domaine législatif, les *Länder* ont renforcé leur coordination ainsi que la défense de leurs intérêts communs au *Bundesrat*. Ils ont également utilisé leurs compétences exécutives et administratives dans l'application des lois pour peser sur le contenu des lois fédérales. En 50 ans, s'est ainsi développé un fédéralisme coopératif dans lequel la vie politique est caractérisée par une coopération permanente entre le *Bund* et les *Länder*, et non par une répartition stricte des tâches, de leur exécution ou de leur financement. Les *Länder* ont concédé une partie de leur autonomie en échange d'une participation accrue aux affaires fédérales. La conséquence en est un énorme enchevêtrement entre les différents niveaux politiques de l'Etat fédéral allemand.

Ce système ne limite pas seulement le pouvoir d'action de l'Etat fédéral (à cause de sa dépendance vis-à-vis des *Länder* dans le *Bundesrat*) ; il limite également la marge de manœuvre des *Länder* dans l'expérimentation de solutions individuelles à leur problèmes spécifiques. Dans son ensemble, ce système peu transparent et très compliqué rend un contrôle démocratique efficace presque impossible. Les mécanismes de décision au niveau fédéral sont peu compréhensibles pour le citoyen, ce qui laisse le pouvoir politique aux experts (juridiques, en bonne partie). En ce qui concerne les partis politiques, ce système les oblige à chercher des compromis, de caractère plus technique que politique. D'un autre côté, on peut certes considérer que la division des pouvoirs entre le *Bund* et les *Länder*, la tension féconde entre plusieurs centres et niveaux décisionnels et le non-cumul des mandats fédéraux et régionaux constituent des éléments de démocratisation du système allemand qui évitent ainsi l'accumulation du pouvoir dans les mains d'un petit nombre de personnes. Mais beaucoup d'experts s'accordent pour considérer que les *checks and balances* dans le système fédéral sont trop nombreux pour permettre une gouvernance efficace et des choix politiques clairs.

Dans la mesure où la politique européenne a gagné du poids sur le plan inter-étatique, les *Länder* ont demandé une participation aux décisions prises à Bruxelles. Le système de participation des *Länder* à la politique européenne, établie par l'art. 23 de la Loi fondamentale, a créé un double enchevêtrement politique. Sur les sujets où les traités européens confèrent une compétence à l'Union, trois niveaux politiques se partagent désormais la décision et l'application des normes législatives : l'Union, l'Etat fédéral et les

Länder. Dans la pratique, ceci complique l'action de chacun de ces acteurs. L'Union est confrontée à un gouvernement allemand fort conditionné par les *Länder*, qui peuvent, dans certains cas, être déterminants dans la formulation de la position allemande. Le gouvernement allemand, quant à lui, a souvent une marge de manœuvre très réduite dans les négociations au sein du Conseil parce qu'il ne peut pas s'éloigner trop de la position formulée par le *Bundesrat*. En ce qui concerne les *Länder*, ils ont souvent des difficultés pour mettre en oeuvre et expliquer aux citoyens les décisions prises à Bruxelles. Il est inutile de dire que ce fonctionnement ne favorise pas la compréhension des questions européennes par les citoyens (et souvent aussi par les responsables politiques). Il offre, au contraire, une place aux polémiques et au refus d'assumer leurs responsabilités de la part des décideurs politiques.

Si le système allemand et le système européen actuel sont en soi déjà difficiles à comprendre, l'enchevêtrement des deux complique encore plus les choses. Néanmoins, d'un point de vue formel, le fonctionnement actuel respecte le statut constitutionnel des *Länder* et garantit leur participation à la prise de décision dans les domaines où leurs compétences sont touchées. Dans ce contexte, se pose la question du statut et de la mission du Comité des régions sur le plan de la logique démocratique et institutionnelle. Son rôle consultatif est certes justifié puisqu'il s'inscrit dans la même logique que celui des acteurs économiques et sociaux au sein du Comité économique et social. Au surplus, dans certains pays-membres de l'Union européenne, les régions ont un statut constitutionnel très fort. Dans ces conditions, on peut se demander si ne va pas surgir, de la part de ces régions, une demande de pouvoirs plus étendus pour le Comité des régions. Mais on peut objecter que, dans le cas allemand, les *Länder* ont déjà obtenu une participation à la prise de décision par le canal du *Bundesrat*.

Outre les questions concernant le rôle des régions, le cas du fédéralisme allemand confronte aujourd'hui l'Union européenne à un certain nombre de problèmes fondamentaux qui se poseront de façon plus ou moins directe à chaque système de gouvernance à plusieurs niveaux, et donc au système institutionnel et procédural de l'Union européenne :

1. Une répartition claire des compétences et une autonomie réelle des Etats fédérés (c'est à dire en Allemagne les *Länder*) s'avère pratiquement impossible dans un ensemble fédéral qui a vocation à créer des conditions économiques et sociales harmonisées sur son territoire. Est-ce que la primauté du niveau fédéral est la *conditio sine qua non* de l'unité économique et sociale ou bien peut-on trouver d'autres solutions ?
2. Le degré de centralisation potentielle d'un système fédéral se joue sur la définition (plus ou moins large) des compétences concurrentes. Dans le cas de l'Union européenne, peut on estimer que celle-ci aurait intérêt à aménager ses traités de façon à établir des catalogues de compétences exclusives et concurrentes ?
3. En Allemagne, les domaines de compétence exclusive des *Länder* ne sont pas énumérés dans la Loi fondamentale. D'où la complexité des procédures et mécanismes de décision que décrit cette étude. Certains en déduisent qu'il conviendrait de définir dans les traités européens des compétences exclusives pour les Etats membres. Mais les leçons du passé montrent qu'une répartition stricte des compétences peut être nuisible dans des systèmes « multi-niveaux » à forte interdépendance, dans lesquels pratiquement tous les domaines de l'action étatique nécessitent une réglementation minimale au plus haut niveau. Ne faudrait-il pas chercher plutôt des mécanismes de décision et de coopération plus clairs entre les différents niveaux ?
4. En Allemagne, le principe de subsidiarité a guidé les concepteurs de la Loi fondamentale qui l'ont traduit en articles constitutionnels (autonomie de gestion des communes,

compétences des *Länder* pour tout ce qui n'est pas réglé par le *Bund*, catalogues de compétences). En Europe, le principe de subsidiarité est inscrit dans les traités constitutifs pour les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union (qui n'y sont d'ailleurs pas explicités), mais son application n'est pas suffisamment spécifiée et son contenu concret reste encore flou. Il est donc impératif d'approfondir le concept de subsidiarité et son application dans l'Union européenne.

5. Le fédéralisme coopératif (contrairement au fédéralisme à compétences séparées) a tendance à marginaliser les parlements des Etats fédérés (et donc le pouvoir législatif), puisque les gouvernements (le pouvoir exécutif) de ceux-ci siègent dans la deuxième chambre et déterminent ainsi la politique des Etats fédérés au sein du système fédéral. A la lumière de l'expérience de ces vingt dernières années, peut-on parler de « fédéralisme exécutif » pour décrire les processus de décision de l'Union européenne ?

*
* * *

Ainsi, l'expérience allemande met en garde contre des mécanismes institutionnels trop compliqués qui ont tendance à favoriser une certaine dérive technocratique de la démocratie. En sens inverse, elle montre aussi que la structure fédérale a permis de concilier l'unité nationale avec le respect de la diversité historique des régions et des communes sur le plan politique et culturel. Comme tout système fédéral, l'Allemagne est en évolution constante et passe par des cycles caractérisés par l'antinomie entre le centre et la périphérie, où les éléments centralisateurs et décentralisateurs se font concurrence. En ce qui concerne les défis institutionnels de l'intégration européenne, on peut en tout cas affirmer, que le système allemand a fait preuve de flexibilité en s'adaptant aux exigences de changement.

V. BIBLIOGRAPHIE

- Abromeit**, Heidrun : *Der verkappte Einheitsstaat*. Verlag Leske und Budrich, Opladen, 1992
- Berggreen-Merkel**, Ingeborg : *Die rechtlichen Aspekte der Kulturpolitik nach dem Maastrichter Vertrag*. Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Saarbrücken, 1995
- Borkenhagen**, Franz H. U. et al (éd.) : *Die deutschen Länder in Europa. Politische Union und Wirtschafts- und Währungsunion*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1992
- Bowie**, Robert R. et **Friedrich**, Carl J. : *Etudes sur le fédéralisme (tome I et II)*. Librairie générale des droits et jurisprudences Pichon et Durand-Auzias, Paris, 1960 et 1962
- Brok**, Elmar : « Die Bundesländer und Europa. Einschränkung des europäischen Integrationsprozesses? » In : *Internationale Politik*, septembre 1998
- Bundesrat**, service des relations publiques : *Le Bundesrat - organe constitutionnel fédératif*, Bonn, 3^e édition
- Carpentier**, Jean et **Lebrun**, François : *Histoire de l'Europe*. Editions Seuil, Paris, 1990
- Clergerie**, Jean-Louis : *Le principe de subsidiarité*, Editions Ellipses, Limoges, 1995
- Dehousse**, Renaud : « Community Competences : Are there Limits to Growth? » In : Dehousse, Renaud (éd.) : *Europe after Maastricht. An ever Closer Union?* Beck Verlag, Munich, 1994
- Deutscher Bundestag** : *Fragen an die deutsche Geschichte (édition française)*. Bonn, 1988
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)** : « Länderfinanzausgleich : Neuer Verteilungsstreit zwischen Ost und West ». *Wochenbericht* 7/98, 12 février 1998
- Duhamel**, Olivier : *Droit constitutionnel et politique*. Editions Seuil, Paris, 1993.
- Ehmke**, Horst : « Das Bundesverfassungsgericht und Europa ». In : *Integration*, n° 21, automne 1998
- Ellwein**, Thomas : « Fédéralisme et autonomie : l'unité à l'extérieur, la diversité à l'intérieur : une réussite de l'histoire allemande. In : *Deutschland*, n°2, 1996
- Endo**, Ken : *Principle of Subsidiarity : Its Origin, Historical Development and its Role in the European Community (Diss.)*. Leuven, 1992
- Epiney**, Astrid : « Gemeinschaftsrecht und Föderalismus : 'Landesblindheit' und Pflicht zur Berücksichtigung innerstaatlicher Verfassungsstrukturen ». In : *Europarecht*, 3-1994
- Esser**, Sigrid : *Il federalismo fiscale della Germania occidentale*. Edizioni Franco Angeli, Milan, 1981
- Faltlhauser**, Kurt : « Nur Bayern hat den Sprung zum Zahlerland geschafft ». In : *Süddeutsche Zeitung*, 20 août 1999
- Fischer**, Wolfgang : « Die Amsterdamer Regierungskonferenz aus Sicht der deutschen Länder ». In : *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Februar 1998

- Fondation Friedrich Ebert** (éd.) : *Kommunalabgaben - Drama ohne Ende?* Bonn, 1998.
- Fugmann-Heesing**, Annette : « Föderalismus nicht nur in Konkurrenz ». In : Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11 août 1998
- Gosselin**, Serge : « Evolution du fédéralisme allemand depuis 1949. Tendances récentes et rôles du Bundesrat dans l'Allemagne unifiée ». In : Allemagne d'aujourd'hui, n° 116, avril-juin 1991
- Gougeon**, Jacques-Pierre : « La crise du modèle allemand ». In: Politique internationale, n° 80, été 1998
- Herz**, Wilfried : « Ansporn statt Alimente ». In : Die Zeit, n° 36, 27 août 1998
- Hesse**, Konrad : *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe, 1962
- Hrbek**, Rudolf : « Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland ». In : Aus Politik und Zeitgeschichte, juin 1997 ; en français « Les effets pour le fédéralisme de l'intégration dans l'Union européenne ». In : Documents, janvier-mars 1998
- Huber**, Bernd : « Der Finanzausgleich im deutschen Föderalismus ». In : Aus Politik und Zeitgeschichte, juin 1997
- Kinsky**, Ferdinand : *L'Allemagne et l'Europe*. Fondation Jean Monnet pour l'Europe et Centre de recherches européennes, Lausanne/Nice, 1995
- Klatt**, Hartmut (éd.) : *Das Europa der Regionen nach Maastricht. Analysen und Perspektiven*. Verlag Bonn aktuell, Bonn, 1995
- Klatt**, Hartmut : « Europapolitik im föderalstaatlichen System der Bundesrepublik ». In : Staatswissenschaften und Staatspraxis, septembre 1998
- Lauffer**, Heinz et **Münch**, Ursula : *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1997
- Lhotta**, Roland : « Der Staat als Wille und Vorstellung: die etatistische Renaissance nach Maastricht und ihre Bedeutung für das Verhältnis von Staat und Bundesstaat ». In : Der Staat, n° 36, 1997
- Luthard**, Wolfgang : « Abschied vom deutschen Konsensmodell? Zur Reform des Föderalismus. » In : Aus Politik und Zeitgeschichte, mars 1999
- Männle**, Ursula : « Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland ». In : Aus Politik und Zeitgeschichte, juin 1997
- Mensing**, Friedhelm et **Nagelschmitz**, Helmut : *Sans les villes, il n'y aurait pas d'Etat. L'autonomie communale en République Fédérale d'Allemagne*. Inter Nationes, Basis-Info 7-1994, Bonn, 1994
- Miebach**, Klaus Michael : *Le fédéralisme en République fédérale d'Allemagne*. Inter Nationes, Basis-Info 4-1997, Bonn, 1997
- Mittler**, Gernot : « Peinliches Selbstlob der reichen Länder ». In : Süddeutsche Zeitung, 10 août, 1999

Mouvement Européen - France (éd.) : *La pensée fédéraliste et la construction européenne*. La Lettre des Européens, hors série n° 8, octobre 1998

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela : « Europäische Integration und deutscher Föderalismus ». In : Politische Vierteljahresschrift, hors série n° 23, 1992

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela : « Perspektiven des deutschen Föderalismus nach der Verfassungsreform ». In : Die Verwaltung, n° 29, 1996

Münch, Ursula : « Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus ». In : Aus Politik und Zeitgeschichte, mars 1999

Nass, Klaus Otto : « Verpönt und vergöttert. Der Föderalismus wird zu einem Strukturprinzip der Europäischen Union ». In : Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30 décembre 1997

Nessler, Volker : « Die ‘neue Ländermitwirkung’ nach Maastricht ». In : Europarecht, n° 2, 1994

Oschatz, Georg-Berndt et **Risse**, Horst : « Die Bundesregierung an der Kette der Länder? Zur europapolitischen Mitwirkung des Bundesrates. » In : Die Öffentliche Verwaltung, n° 11, juin 1995

Oppenheimer, Andrew : *The Relationship between European Community Law and National Law : The Cases*. Cambridge University Press, Cambridge, 1994

Oppermann, Thomas : « Das Bund-Länder-Verhältnis im europäischen Einigungsprozess ». In : Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (éd.) : *Das Bund-Länder-Verhältnis im europäischen Einigungsprozess*. Bonn, 1992

Papier, Hans-Jürgen : « Der unitarische Bundesstaat ». In : Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5 novembre 1998

Pernice, Ingolf : « Constitutional Law Implications for a State Participating in a Process of Regional Integration. German Constitution and ‘Multilevel Constitutionalism’ ». In : Eibe Riedel (éd.) : *German Reports on Public Law. Presented to the XV. International Congress on Comparative Law, Bristol 26 July to 1 August 1998*. Baden-Baden, 1998

Pernice, Ingolf : « Vertragsrevision oder Europäische Verfassungsgebung? ». In : Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7 juillet 1999

Pernice, Ingolf et **Pahl**, Marc-Oliver : « Proposals for the Reform of the European Union ». In : Festschrift for Wolfgang Ullmann. Berlin, 1999 (en voie de publication)

Poss, Joachim : « Wer mit wem und gegen wen im Föderalismus? » In : Frankfurter Rundschau, 18 décembre 1998

Roller, Gerhard : « Die Mitwirkung der deutschen Länder und der belgischen Regionen an EG-Entscheidungen ». In : Archiv des öffentlichen Rechts, n° 123, 1998

Scharpf, Fritz W. : *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Campus Verlag, Frankfurt/M./New York, 1994

Scharpf, Fritz W. : „Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich. Zur Logik einer europäischen Mehrebenen-Politik“. In : Weidenfeld, Werner (éd.) : *Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1995

Scharpf, Fritz W. : « Zur Wiedergewinnung politischer Handlungsfähigkeit ». In : Bertelsmann Stiftung (éd.) : *Demokratie neu denken. Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit in Deutschland*, Gütersloh, 1998

Schmuck, Otto : « Der Amsterdamer Vertrag aus Sicht der Länder und Regionen ». In : *Integration*, n° 20, 1997

Schönberg, Christoph : « Europabeauftragte in den deutschen Bundesländern ». In : *Die Öffentliche Verwaltung*, n° 16, août 1998

Schor, Armand-Denis : *La monnaie unique. (Que sais-je ?)* Presses Universitaires de France, Paris, 1997

Stoiber, Edmund : « Braucht Europa eine Verfassung? ». In : *Die Welt*, 26 janvier 1999

Tartsch, Martin : « Klagebefugnis der Länder beim EuGH - Eine Phantomdebatte? » In: *EU-Magazin*, juillet-août 1999

Uterwedde, Henrik : « Faut-il réformer le fédéralisme allemand ? » In : *La Jaune et la Rouge*, janvier 1998

Vogel, Bernhard : « Die deutschen Länder als föderale Herausforderung einer Europäischen Union ». In : **Laschet**, Armin (éd.) : *Ein Kontinent im Umbruch*. Francfort/Main, 1993

Weidenfeld, Werner (éd.) : *Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung*. Europa Union Verlag, Bonn, 1998

Weidenfeld, Werner (éd.) : *Wege zur Erneuerung der Demokratie (Bellevue-Gespräche III)*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1998

Winkelmann, Ingo (éd.) : *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993. Dokumentation des Verfahrens mit Einführung*. Berlin, 1994

Wulf-Mathies, Monika : „Reden wir über Europa“. In : *Die Zeit*, 14 janvier 1999

Je remercie également les personnalités qui ont accepté de me recevoir et de m'aider de leurs conseils : Christophe Chaillou, Hans Werner Dahl, Pier Virgilio Dastoli, Thomas Jansen, Marc-Oliver Pahl, Lutz Peterscheck, Ernst Piehl, Michel Petite, Jean-Louis Quermonne, Gunter Schulz.

VI. ANNEXES

Extraits de la Loi fondamentale (GG)⁵⁷ :

1. Art. 23 et 24 GG sur l'Union européenne et les institutions internationales

Article 23 L'Union européenne

(1) Pour l'édification d'une Europe unie, la République fédérale d'Allemagne concourt au développement de l'Union européenne qui est attachée aux principes fédératifs, sociaux, d'Etat de droit et de démocratie ainsi qu'au principe de subsidiarité et qui garantit une protection des droits fondamentaux substantiellement comparable à celle de la présente Loi fondamentale. A cet effet, le Bund peut transférer des droits de souveraineté par une loi approuvée par le Bundesrat. L'article 79 al. 2 et 3 est applicable à l'institution de l'Union européenne ainsi qu'aux modifications de ses bases conventionnelles et aux autres textes comparables qui modifient ou complètent la présente Loi fondamentale dans son contenu ou rendent possibles de tels compléments ou modifications.

(2) Le Bundestag et les Länder par l'intermédiaire du Bundesrat concourent aux affaires de l'Union européenne. Le gouvernement fédéral doit informer le Bundestag et le Bundesrat de manière complète et aussi tôt que possible.

(3) Avant de concourir aux actes normatifs de l'Union européenne, le gouvernement fédéral donne au Bundestag l'occasion de prendre position. Dans les négociations, le gouvernement fédéral prend en considération les prises de position du Bundestag. Les modalités sont réglées par la loi.

(4) Le Bundesrat doit être associé à la formation de la volonté du Bund dans la mesure où son concours serait requis au plan interne pour une mesure analogue ou que les Länder seraient compétents au plan interne.

(5) Dans la mesure où des intérêts des Länder sont touchés dans un domaine de compétence exclusive du Bund ou lorsque le Bund a, à un autre titre, le droit de légiférer, le gouvernement fédéral prend en considération la prise de position du Bundesrat. Lorsque des pouvoirs de législation de Länder, l'organisation de leurs administrations ou leur procédure administrative sont concernés de manière prépondérante, l'opinion du Bundesrat doit être prise en considération de manière déterminante lors de la formation de la volonté du Bund ; la responsabilité du Bund pour l'ensemble de l'Etat doit être préservée. Dans les affaires susceptibles d'entraîner une augmentation des dépenses ou une diminution des recettes du Bund, l'approbation du gouvernement fédéral est nécessaire.

(6) Lorsque des pouvoirs exclusifs de législation des Länder sont concernés de manière prépondérante, l'exercice des droits dont jouit la République fédérale d'Allemagne en tant qu'Etat membre de l'Union européenne doit normalement être transféré par le Bund à un représentant des Länder désigné par le Bundesrat. L'exercice de ces droits a lieu avec la participation du gouvernement fédéral et de concert avec lui ; la responsabilité du Bund pour l'ensemble de l'Etat doit être préservée.

(7) Les modalités relatives aux al. 4 à 6 sont réglées par une loi requérant l'approbation du Bundesrat.

⁵⁷ Traduction officielle de l'Office de presse et d'information du gouvernement fédéral, Bonn 1995.

Article 24 Institutions internationales

(1) Le Bund peut transférer, par voie législative, des droits de souveraineté à des institutions internationales.

(1a) Dans la mesure où les Länder sont compétents pour l'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'Etat, ils peuvent, avec l'approbation du gouvernement fédéral, transférer des droits de souveraineté à des institutions de voisinage frontalier.

(2) Pour sauvegarder la paix, le Bund peut adhérer à un système de sécurité mutuelle collective ; elle consentira à cet effet aux limitations de ses droits de souveraineté qui établissent et garantissent un ordre pacifique durable en Europe et entre les peuples du monde.

(3) En vue de permettre le règlement de différends entre Etats, le Bund adhérera à des conventions établissant une juridiction arbitrale internationale ayant une compétence générale, universelle et obligatoire.

2. Art. 70-75 GG sur la répartition des compétences législatives entre le Bund et les Länder

Article 70 Répartition des compétences législatives entre le Bund et les Länder

(1) Les Länder ont le droit de légiférer dans les cas où la présente Loi fondamentale ne confère pas au Bund des pouvoirs de légiférer.

(2) La délimitation des compétences du Bund et des Länder s'effectue selon les dispositions de la présente Loi fondamentale relatives aux compétences législatives exclusives et concurrentes.

Article 71 Compétence législative exclusive du Bund, notion

Dans le domaine de la compétence législative exclusive du Bund, les Länder n'ont le pouvoir de légiférer que si une loi fédérale les y autorise expressément et dans la mesure prévue par cette loi.

Article 72 Compétence législative concurrente du Bund, notion

(1) Dans le domaine de la compétence législative concurrente, les Länder ont le pouvoir de légiférer aussi longtemps et pour autant que le Bund n'a pas fait par une loi usage de sa compétence législative.

(2) Dans ce domaine, le Bund a le droit de légiférer lorsque et pour autant que la réalisation de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou la sauvegarde de l'unité juridique ou économique dans l'intérêt de l'ensemble de l'Etat rendent nécessaire une réglementation législative fédérale.

(3) Une loi fédérale peut décider qu'une réglementation législative fédérale pour laquelle il n'existe plus de nécessité au sens de l'al. 2 peut être remplacée par du droit de Land.

Article 73 Compétence législative exclusive du Bund, liste des matières

Le Bund a la compétence législative exclusive dans les matières ci-dessous :

1. affaires étrangères ainsi que défense, y compris la protection de la population civile ;
2. nationalité dans le Bund ;
3. liberté de circulation et d'établissement, régime des passeports, immigration et émigration, et extradition ;
4. monnaie, papier-monnaie et monnaie métallique, poids et mesures ainsi que définition légale du temps ;
5. unité du territoire douanier et commercial, traités de commerce et de navigation, libre circulation des marchandises, échanges commerciaux et (monétaires avec l'étranger, y compris la police des douanes et des frontières ;
6. navigation aérienne ;
7. postes et télécommunication ;
8. statut des personnels au service du Bund et des collectivités de droit public dépendant directement du Bund ;
9. concurrence et protection de la propriété industrielle, droits d'auteur et droits d'édition ;
10. coopération du Bund et des Länder
 - a) en matière de police criminelle
 - b) pour protéger l'ordre constitutionnel libéral et démocratique, l'existence et la sécurité du Bund ou d'un Land (protection de la constitution), et

- c) pour protéger contre les menées sur le territoire fédéral qui, par l'emploi de la force ou des préparatifs en ce sens, mettent en danger les intérêts extérieurs de la République fédérale d'Allemagne
11. statistique à finalité fédérale

Article 74 Compétence législative concurrente du Bund, liste des matières

(1) La compétence législative concurrente s'étend aux domaines ci-dessous :

1. droit civil, droit pénal et régime pénitentiaire, organisation judiciaire, procédure judiciaire, barreau, notariat et activité de conseil juridique ;
2. état civil ;
3. droit d'association et de réunion ;
4. droit de séjour et d'établissement des étrangers ;
- 4a. législation des armes et des explosifs
5. (supprimé en 1994)
6. affaires concernant les réfugiés et expulsés ,
7. assistance sociale ;
8. (supprimé en 1994)
9. dommages de guerre et réparations
10. pensions des mutilés de guerre et des familles de victimes de guerre et assistance aux anciens prisonniers de guerre ;
- 10a. sépultures de guerre et sépultures des autres victimes de la guerre et victimes de la tyrannie ;
11. droit économique (mines, industrie, économie de l'énergie, artisanat, professions industrielles et commerciales, banque et bourse, assurances de droit privé) ;
- 11a. production et utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, construction et exploitation d'installations servant à ces fins, protection contre les dangers occasionnés par la libération d'énergie nucléaire ou par des radiations ionisantes, et élimination des substances radioactives ;
12. droit du travail, y compris les relations au sein de l'entreprise, la protection des travailleurs et le placement, ainsi que sécurité sociale, y compris l'assurance-chômage ;
13. réglementation des allocations de formation et promotion de la recherche scientifique ;
14. droit de l'expropriation en tant qu'il s'applique aux matières visées articles 73 et 74 ;
15. placement du sol, des ressources naturelles et des moyens de production, sous un régime de propriété collective ou d'autres formes de gestion collective ;
16. prévention des abus de puissance économique ;
17. promotion de la production agricole et forestière, sécurité du ravitaillement, importation et exportation de produits agricoles et forestiers, pêche hauturière et pêche côtière, et protection des côtes ;
18. mutations des biens fonciers, droit de l'aménagement foncier urbain (sauf le droit des redevances de viabilisation) et régime des baux ruraux, logement, politique de l'habitat et de la maison familiale ;
19. mesures contre les épidémies et épizooties dangereuses pour la collectivité, admission aux professions médicales et paramédicales et aux activités thérapeutiques à caractère commercial, régime des produits médicaux, pharmaceutiques, stupéfiants et des toxiques ;
- 19a. financement des hôpitaux et tarification des soins hospitaliers ;
20. mesures de protection relative aux produits alimentaires courant et d'agrément, aux produits d'usage domestique, aux fourrages, aux semences et plantes agricoles et forestiers, protection des plantes contre les maladies et les parasites, ainsi que protection des animaux ;
21. navigation maritime et cabotage, ainsi que la signalisation maritime, navigation intérieure, service météorologique, voies navigables maritimes et voies navigables intérieures servant au trafic public ;
22. circulation routière, véhicules automobiles, construction et entretien de routes pour le trafic à grande distance, ainsi que perception et répartition de taxes pour l'utilisation de voies publiques par des véhicules ;
23. chemins de fer autres que les chemins de fer du Bund, à l'exception des chemins de fer de montagne ;

24. élimination des déchets, lutte contre la pollution atmosphérique, lutte contre le bruit ;
25. responsabilité de la puissance publique ;
26. fécondation artificielle chez l'être humain, analyse et manipulation des informations génétiques ainsi que règles relatives à la transplantation d'organes et de tissus.

(2) Les lois prises en application de l'al. 1er, n° 25 requièrent l'approbation du Bundesrat.

Article 74a Compétence législative concurrente du Bund, traitements et pensions des personnels de la fonction publique

(1) La compétence législative concurrente s'étend en outre aux traitements et pensions des personnels de la fonction publique placés dans un rapport de service et de fidélité de droit public, pour autant que le Bund ne dispose pas de la compétence législative exclusive en vertu de l'art. 73, n° 8.

(2) Les lois fédérales prises en application de l'al. 1er requièrent l'approbation du Bundesrat.

(3) L'approbation du Bundesrat est également requise pour les lois fédérales prises en vertu de l'art. 73, n° 8 dans la mesure où elles prévoient pour la structure et le calcul des traitements et pensions, y compris l'évaluation des fonctions, des barèmes différents ou des montants minima et maxima différents de ceux fixés par des lois fédérales prises en application de l'al. 1er

(4) Les al. 1 et 2 sont applicables par analogie aux traitements et pensions des juges des Länder. L'al. 3 est applicable par analogie aux lois prises en application de l'art. 98, al. 1er.

Article 75 Lois-cadres du Bund, liste des matières

(1) Sous réserve des conditions prévues à l'art. 72, le Bund a le droit d'édicter des dispositions-cadres pour la législation des Länder dans les matières ci-dessous :

1. statut des personnes au service des Länder, des communes et d'autres collectivités de droit public, pour autant que l'art. 74a n'en dispose pas autrement ;
 - 1a. principes généraux de l'enseignement supérieur ;
 2. statut général de la presse ;
 3. chasse, protection de la nature et conservation des sites ;
 4. répartition des terres, aménagement du territoire et régime des eaux ;
 5. déclaration du domicile et cartes d'identité ;
 6. protection du patrimoine culturel allemand contre son départ à l'étranger.
- L'art. 72, al. 3 est applicable par analogie.

(2) Des dispositions-cadres ne peuvent qu'exceptionnellement contenir des règles allant dans le détail ou directement applicables.

(3) Si le Bund édicte des dispositions-cadres, les Länder ont l'obligation d'édicter les lois de Land nécessaires dans un délai raisonnable fixé par la loi.

3. Art. 91a et b GG sur les tâches communes

Article 91a Concours du Bund sur la base de lois fédérales

(1) Le Bund concourt à l'accomplissement des tâches des Länder dans les secteurs suivants, si ces tâches sont importantes pour l'ensemble et si ce concours du Bund est nécessaire à l'amélioration des conditions de vie (tâches communes) :

1. extension et construction d'établissements d'enseignement supérieur, y compris les centres hospitaliers universitaires,
2. amélioration de la structure économique régionale,
3. amélioration des structures agricoles et de la protection des côtes.

(2) Une loi fédérale soumise à l'approbation du Bundesrat définira plus précisément les tâches communes. Elle doit contenir les principes généraux de leur accomplissement.

(3) La loi prend des dispositions relatives à la procédure et à des institutions en vue d'un plan cadre commun. L'inscription d'un projet au plan cadre requiert l'approbation du Land sur le territoire duquel il sera réalisé.

(4) Le Bund supporte la moitié des dépenses dans chaque Land, dans les cas visés à l'al. 1er, n° 1 et 2. Dans les cas visés à l'al. 1er, n° 3, le Bund en supporte au moins la moitié ; la participation doit être fixée de façon uniforme pour tous les Länder. Les modalités sont réglées par la loi. La disponibilité des crédits reste subordonnée à l'inscription aux budgets du Bund et des Länder.

(5) A leur demande, le gouvernement fédéral et le Bundesrat sont informés de l'état de la réalisation des tâches communes.

Article 91b Coopération du Bund et des Länder sur la base de conventions

Sur le fondement de conventions, le Bund et les Länder peuvent coopérer pour la planification de l'enseignement et pour la promotion de centres et de projets de recherche scientifique d'intérêt supra-régional. La répartition des coûts est réglée dans la convention.

4. Art. 106 et 107 GG sur la répartition du produit des impôts et sur la péréquation financière

Article 106 Répartition du produit des impôts

(1) Le produit des monopoles fiscaux et des impôts suivants revient au Bund :

1. droits de douane,
2. impôts sur la consommation pour autant qu'ils ne sont pas attribués aux Länder en application de l'al. 2, ou conjointement au Bund et aux Länder en application de l'al. mou aux communes en application de l'al. 6,
3. impôt sur les transports routiers de marchandises,
4. impôt sur les mouvements de capitaux, impôt sur les assurances et impôt sur les effets de commerce,
5. prélèvements exceptionnels sur le patrimoine et prélèvements perçus en exécution de la péréquation des charges résultant de la guerre,
6. prélèvement additionnel à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés,
7. taxes et prélèvements opérés dans le cadre des Communautés européennes.

(2) Le produit des impôts suivants revient aux Länder :

1. impôt sur la fortune
2. impôt sur les successions
3. impôt sur les véhicules à moteur
4. impôts sur les mutations et les transactions pour autant qu'ils ne sont pas attribués au Bund en application de l'al. 1er, ni conjointement au Bund et aux Länder en application de l'al. 3,
5. impôt sur la bière,
6. prélèvement sur les établissements de jeu.

(3) Le produit de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le chiffre d'affaires revient conjointement au Bund et aux Länder (impôts communs) pour autant, en ce qui concerne le produit de l'impôt sur le revenu, que celui-ci ne soit pas attribué aux communes en application de l'al. 5. Le produit de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés est réparti par moitié entre le Bund et les Länder. En ce qui concerne le produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires, les quotes-parts du Bund et des Länder sont fixées par une loi fédérales qui requiert l'approbation du Bundesrat. Leur détermination doit répondre aux principes suivants :

1. Dans le cadre des recettes ordinaires, le Bund et les Länder ont un droit égal à la couverture des dépenses qui leur sont nécessaires. Pour ce, le montant des dépenses doit être arrêté en fonction d'un plan financier pluriannuel.
2. Les besoins financiers du Bund et des Länder doivent être ajustés entre eux de telle sorte qu'une juste péréquation soit obtenue, qu'une surimposition des contribuables soit évitée et que l'homogénéité des conditions de vie sur le territoire fédéral soit sauvegardée.

(4) Les quotes-parts du Bund et des Länder dans le produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires doivent faire l'objet d'une nouvelle fixation si le rapport entre les recettes et les dépenses du Bund et des Länder se modifie de manière sensible. Si une loi fédérale impose aux Länder des dépenses supplémentaires ou leur retire des recettes, la charge supplémentaire - dès lors qu'elle est de courte durée - peut être compensée par des dotations versées par le Bund en application d'une loi fédérale qui requiert l'approbation du Bundesrat. Cette loi détermine les principes applicables au calcul de ces dotations et à leur répartition entre les Länder.

(5) Les communes reçoivent une quote-part du produit de l'impôt sur le revenu, laquelle est rétrocédée par les Länder à leurs communes au prorata de l'impôt sur le revenu payé par leurs habitants. Les modalités sont fixées par une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat. Cette loi peut décider que les communes fixeront les taux d'imposition de la part communale.

(6) Le produit des impôts réels revient aux communes ; le produit des impôts locaux sur la consommation et sur certains éléments du train de vie revient aux communes ou, dans les conditions prévues par la législation des Länder, aux groupements de communes. Il doit être accordé aux communes le droit de fixer les taux de perception des impôts réels dans les limites définies par la loi. Si un Land ne comporte pas de communes, le produit des impôts réels et des impôts locaux sur la consommation et certains éléments du train de vie revient au Land. Le Bund et les Länder peuvent participer, par voie de prélèvement, au produit de la taxe professionnelle. Les modalités de ce prélèvement sont fixées par une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat. Les impôts réels et la quote-part communale de l'impôt sur le revenu peuvent, dans les conditions fixées par la législation des Länder, être retenus comme bases de calcul pour les prélèvements.

(7) Sur la part des Länder dans le produit total des impôts communs, il est prélevé un pourcentage fixé par la législation du Land au bénéfice des communes et groupements de communes. En outre, la législation du Land détermine dans quelle mesure le produit des impôts du Land est attribué aux communes (ou groupements de communes).

(8) Si le Bund réalise dans certains Länder ou dans certaines communes (ou groupements de communes) des installations particulières entraînant directement pour ces Länder ou communes (ou groupements de communes) une augmentation des dépenses ou une diminution des recettes (charges spéciales), le Bund accorde la compensation nécessaire dans la mesure où il serait abusif d'exiger des Länder ou des communes (ou groupements de communes) qu'ils supportent ces charges spéciales. La compensation tient compte des indemnités versées par des tiers et des avantages financiers résultant de ces projets pour les Länder et les communes.

(9) Sont également considérées comme recettes et dépenses des Länder au sens du présent article les recettes et les dépenses des communes (ou groupements de communes).

Article 107 Péréquation financière

(1) Le produit des impôts de Land ainsi que la quote-part des Länder dans le produit de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés sont attribués aux différents Länder dans la mesure où ces impôts ont été encaissés sur leur territoire par les administrations des finances (produit local). En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les salaires, une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat précise les dispositions relatives à la détermination du produit local ainsi qu'aux modalités et à l'ampleur de sa répartition. La loi peut aussi définir les règles de délimitation et de répartition du produit local d'autres impôts. La quote-part revenant aux Länder dans le produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires est attribuée à chaque Land au prorata du nombre d'habitants ; à concurrence d'une fraction qui ne pourra dépasser le quart de la part revenant aux Länder, une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat peut prévoir des quotes-parts complémentaires au bénéfice des Länder dont les recettes par tête d'habitant au titre des impôts de Land et au titre des impôts sur le revenu et sur les sociétés sont inférieures à la moyenne de l'ensemble des Länder

(2) La loi doit assurer une compensation appropriée des inégalités de capacité financière entre les Länder, en tenant compte de la capacité et des besoins financiers des communes (ou groupements de communes). La loi doit définir les conditions d'existence des droits à péréquation des Länder bénéficiaires et des obligations de péréquation des Länder prestataires ainsi que les critères de détermination des versements de péréquation. Elle peut également disposer que le Bund, sur ses ressources propres, accorde aux Länder à faible capacité financière des dotations destinées à les aider à couvrir leurs besoins financiers généraux (dotations complémentaires).

5. La clé de répartition des recettes fiscales dans le système fédéral allemand⁵⁸

(Cette page n'est malheureusement pas disponible dans la version électronique).

⁵⁸ Source : d'après *Unsere Steuern von A-Z*, Bundesministerium für Finanzen, 1995
* cet impôt a cessé d'être perçu le 1^{er} janvier 1997

6. La répartition des voix au Bundesrat⁵⁹

Bade-Wurtemberg	6	Saxe	4
Basse-Saxe	6	Saxe-Anhalt	4
Bavière	6	Schleswig-Holstein	4
Rhénanie du Nord-Westphalie	6	Thuringe	4
Berlin	4	Brême	3
Brandebourg	4	Hambourg	3
Hesse	5	Mecklembourg-Poméranie occidentale	3
Rhénanie-Palatinat	4	Sarre	3

3 représentants minimum par Land, 4 pour 2 à 6 millions d'habitants, 5 pour 6 millions d'habitants, 6 pour plus de 7 millions d'habitants.

⁵⁹ Source : Bundesrat, service des relations publiques, Bonn : Le Bundesrat - organe constitutionnel fédératif.

7. Les modes de décision de la législation fédérale⁶⁰

Procédure pour les lois requérant l'approbation du Bundesrat

(Cette page n'est malheureusement pas disponible dans la version électronique).

⁶⁰ Source : Bundesrat, service des relations publiques, Bonn : Le Bundesrat - organe constitutionnel fédératif.

Procédure pour les lois d'objection (lois sujettes à opposition par le *Bundesrat*)

8. Extrait de l'arrêt de la Cour constitutionnelle (Bundesverfassungsgericht) concernant la conformité du Traité de Maastricht avec la Loi fondamentale⁶¹

« Dans la mesure où le recours constitutionnel du requérant est recevable, il est mal fondé. Le *Bundesverfassungsgericht* ne peut en l'espèce apprécier l'octroi de compétences relevant de la souveraineté à l'Union européenne et aux Communautés qui en dépendent qu'au regard du contenu de la garantie de l'article 38 GG. La loi d'approbation ne porte pas atteinte au contenu de cette garantie, ainsi qu'il ressort du contenu du traité : le traité constitue le fondement d'un groupement d'Etats (*Staatenverbund*) européen procédant des Etats membres et respectant l'identité de ceux-ci ; il a pour objet l'adhésion de l'Allemagne à des organisations supranationales, et non une appartenance à un Etat européen. Les attributions de l'Union européenne et les compétences qui lui sont conférées pour les exercer sont définies de façon suffisamment prévisible par le fait que le principe du caractère limité de l'habilitation spéciale est respecté, qu'il n'est pas institué de compétence en matière de compétence pour l'Union européenne et que la prise en charge de nouvelles attributions et compétences par l'Union européenne et les Communautés européennes est subordonné à des compléments et modifications du traité et est, partant, réservée à la décision d'approbation des parlements nationaux. L'ampleur des attributions et compétences conférées et le mode d'élaboration de la volonté, défini dans le traité, au sein de l'Union européenne et des institutions des Communautés européennes ne suffisent pas à vider de leur substance les compétences de décision et de contrôle du *Bundestag* d'une manière portant atteinte au principe de démocratie dans la mesure où celui-ci est déclaré intangible par l'article 79 III GG...

Dès lors que la République fédérale d'Allemagne adhère à une communauté d'Etats apte à des actes de souveraineté propres et que cette communauté d'Etats se voit conférer l'exercice de compétences autonomes relevant de la souveraineté - l'un et l'autre sont expressément autorisés par la Loi fondamentale pour la réalisation d'une Europe unie (article 23 I GG) -, la légitimation démocratique ne peut, dans cette mesure, être conçue sous la même forme que dans le cadre d'un ordre étatique régi de façon uniforme et définitive par une constitution étatique. Dès lors que des organisations supranationales se voient conférer des droits de souveraineté, l'organe de représentation élu par le peuple, le *Bundestag*, et, avec lui, le citoyen titulaire du droit de vote perdent nécessairement une partie de leur influence sur le processus politique d'élaboration de la volonté et des décisions. Toute adhésion à une communauté inter étatique a pour conséquence que le membre d'une telle communauté est lié par les décisions de celle-ci. L'Etat membre - et, avec lui, ses citoyens - obtient au demeurant aussi des possibilités d'influence moyennant la participation à l'élaboration d'une volonté de la Communauté en vue de la réalisation d'objectifs communs - et, en partant, propres -, dont le résultat engage tous les Etats membres et suppose en conséquence aussi la reconnaissance de l'engagement propre...

Cependant, l'extension des attributions et compétences de la Communauté accroît la nécessité d'ajouter à la légitimation et à la prise d'influence démocratiques ayant leur source dans les parlements nationaux une représentation des peuples des Etats par un parlement européen dont émane, à titre complémentaire, un soutien démocratique de la politique de l'Union européenne. La citoyenneté de l'Union qui trouve son fondement dans le traité de Maastricht tisse entre les ressortissants des Etats membres un lien juridique s'inscrivant dans la durée qui, s'il ne possède pas une consistance comparable à l'appartenance commune à un Etat, confère à la mesure actuelle de communauté d'existence une expression ayant valeur juridique (cf. notamment article 8 B I et II du traité CE). La prise d'influence émanant des citoyens de l'Union européenne peut déboucher sur une légitimation démocratique des institutions européennes dans toute la mesure dans laquelle les conditions sont remplies auprès des peuples de l'Union européenne...

⁶¹ Traduction officielle de la Cour constitutionnelle, in : Winkelmann, 1993.

Dans le groupement d'Etats que constitue l'Union européenne, la légitimation démocratique implique donc nécessairement le rattachement de l'action des institutions européennes aux parlements des Etats membres ; à cela s'ajoute - et ce de plus en plus à mesure du rapprochement des nations européennes-, dans le cadre de la structure institutionnelle de l'Union européenne, la source de légitimation démocratique que constitue le Parlement européen élu par les citoyens des Etats membres. Déjà dans la phase actuelle du développement, la légitimation par le Parlement européen joue un rôle de soutien, qui pourrait être renforcé s'il était élu selon une législation électorale identique dans tous les Etats membres, conformément à l'art. 138 III du traité CE, et si son influence sur la politique et l'élaboration de la législation des Communautés européennes grandissait. L'élément déterminant est que les fondements démocratiques de l'Union se développent au même rythme que l'intégration et que, même dans la poursuite de celle-ci, une démocratie vivante reste sauvegardée dans les Etats membres. Un excès d'attributions et de compétences relevant de la responsabilité du groupement d'Etats européen affaiblirait de façon durable la démocratie au niveau des Etats, de sorte que les parlements nationaux ne pourraient plus suffisamment constituer la source de la légitimation de la souveraineté dévolue à l'Union...

L'exercice de la souveraineté par un groupement d'Etats comme l'Union européenne se fonde sur des habilitations conférées par des Etats restés souverains qui agissent régulièrement dans le domaine inter étatique par l'intermédiaire de leurs gouvernements et qui dirigent de cette manière l'intégration. Il est donc déterminé au premier chef par le pouvoir gouvernemental... »