

L'Allemagne vient de renouveler son Bundestag, l'équivalent de notre Assemblée nationale. Cette élection consacre pour un troisième mandat la Chancelière Angela Merkel.

Souvent citée en modèle sur le plan économique, l'Allemagne fonctionne dans le cadre d'institutions politiques démocratiques régies par la Loi fondamentale (Grundgesetz) du 23 mai 1949.

Selon l'article 20 de celle-ci, « *La République fédérale d'Allemagne est un Etat fédéral démocratique et social* ». L'alinéa 2 du même article précise que « *Tout pouvoir émane du peuple.* »

La démocratie allemande se traduit par l'État de droit, par le fédéralisme et par le régime parlementaire.

## 1. UN ÉTAT DE DROIT

La Loi fondamentale énonce dans ses dix-neuf premiers articles les différents droits fondamentaux. Ces droits sont garantis par le Tribunal constitutionnel (Bundesverfassungsgericht)

### 1.1. Les droits fondamentaux

#### 1.1.1. Les différents droits

En plus de ceux énoncés par la loi fondamentale, il faut ajouter ceux que le Tribunal constitutionnel interprète.

##### 1.1.1.1. Les droits énoncés par la Loi fondamentale (LF)

- Les droits individuels sont les plus nombreux. La loi fondamentale distingue ceux qui sont accordés aux citoyens allemands et ceux qui le sont à toute personne.

- les droits de l'homme c'est à dire : le respect de la dignité humaine, la liberté de croyance, d'expression, d'association, de circulation, la protection contre l'obligation de

travailler et le travail forcé, l'inviolabilité du domicile, ainsi que le droit de propriété, le droit au secret de la correspondance, de la poste et des télécommunications.

- les droits du citoyen : les droits de participation à la vie politique et le libre exercice de la profession, la liberté de réunion, le droit de former des associations et des sociétés, le droit de refuser d'accomplir le service militaire pour des raisons de conscience, la liberté de circulation sur tout le territoire fédéral (y compris l'entrée sur celui-ci), l'interdiction d'extradition, le droit de vote. Enfin, l'égalité est reconnue ainsi que le droit d'asile.

- Les droits sociaux sont plus réduits, ils sont compris comme garantissant les institutions que sont le couple, la famille, l'Eglise et l'école. L'aspect droit-prestation est ici reconnu expressément par la Loi fondamentale, ainsi le droit des mères à la protection et à l'assistance par la communauté est-il précisé dans l'article 20 (4) LF

### 1.1.1.2. Les droits interprétés par le Tribunal constitutionnel

Le Tribunal constitutionnel par sa jurisprudence a donné aux droits énoncés une certaine effectivité, il a également voulu concilier les différents droits entre eux.

- L'effectivité des droits

Le Tribunal constitutionnel a précisé à plusieurs reprises que l'Etat avait l'obligation d'agir pour garantir les conditions effectives des libertés, qu'il avait également le devoir de protéger la vie humaine par des mesures concrètes. Ainsi, les droits fondamentaux ne se réduisent-ils pas à un catalogue, ils doivent avoir un contenu concret et effectif.

- La conciliation des droits

Pour concilier les différents droits, le Législateur peut limiter certains d'entre -eux. Mais, ces limitations doivent selon le Tribunal constitutionnel respecter le principe de proportionnalité. En d'autres termes, « un rapport raisonnable et strictement proportionné entre la fin d'intérêt public poursuivie et les moyens employés » doit être respecté.

### 1.1.1.2. La valeur des droits

Les droits fondamentaux ont une valeur supra-constitutionnelle. En effet les articles qui les énoncent ne peuvent faire l'objet d'une révision constitutionnelle en vertu de l'article 79-3 de la Loi fondamentale.

Ils lient selon l'article 20 (LF) « *le pouvoir législatif, le pouvoir réglementaire et le pouvoir judiciaire à titre de droits directement applicables* »

Enfin, s'ils sont opposables aux pouvoirs publics, le Tribunal constitutionnel a reconnu qu'ils l'étaient également aux particuliers.

## 1.1.2. La garantie des droits : le Tribunal constitutionnel

### 1.1.2.1. L'organisation

Le Tribunal siège à Karlsruhe. Il est composé de 16 juges qui sont élus pour 12 ans, le mandat n'étant pas renouvelable. La moitié est élue par le Bundestag et l'autre par le Bundesrat. La majorité des 2/3 est requise. Ils doivent pour une partie d'entre-eux avoir exercé des fonctions dans l'une des cinq juridictions fédérales supérieures. Les autres doivent être juristes diplômés.

Le Tribunal est divisé en deux chambres appelées Sénat, composés chacun de 8 membres. Ils sont spécialisés

### 1.1.2.2. Les compétences

Le Tribunal est compétent pour trancher un certains nombres de conflits constitutionnels, il assure également le contrôle de constitutionnalité.

- Les conflits constitutionnels

- Il peut trancher des litiges entre les Länder et le Bund, et plus précisément les conflits entre le droit fédéral et le droit fédéré.

- Il est également compétent pour trancher les litiges entre les organes constitutionnels.

- Il peut se prononcer sur l'interdiction d'un parti politique qui irait à l'encontre des valeurs démocratiques.

- Le contrôle de constitutionnalité

Il peut s'agir du contrôle de constitutionnalité des lois, des traités, des actes administratifs.

- Le contrôle abstrait. C'est un contrôle à priori. Il intervient à la diligence d'un tiers des membres du Bundestag ou du Gouvernement d'un Land.

- Le contrôle concret. Il intervient à posteriori par le biais de l'exception d'inconstitutionnalité soulevée par un justiciable.
- Enfin est surtout dans le cadre du recours constitutionnel ouvert à tout citoyen il peut se prononcer sur toute loi tout acte administratif toute décision de justice qui porterait atteinte aux droits fondamentaux.

## 2. UN ETAT FEDERAL

En Allemagne, le fédéralisme s'inscrit dans une longue tradition constitutionnelle qui n'a été interrompue que de 1933 à 1945. La République Fédérale est composée de 16 Länder. A l'exception de la Bavière et de la Hesse ainsi que des 5 Länder est-allemands, ils sont des constructions relativement artificielles. Leur population, leur territoire ainsi que leur puissance est très variable. Trois Länder sont des villes : Berlin, Hambourg et Brême. Le fédéralisme garantit leur autonomie ainsi que leur participation.

### 2.1. La participation des Länder

Elle est assurée par le Bundesrat dans des domaines importants comme le rappelle l'article 50 (LF) : « *Par l'intermédiaire du Bundesrat, les Länder concourent à la législation, et à l'administration de la Fédération et aux affaires de l'Union européenne.* »

#### 2.1.1. L'instrument de la participation : le Bundesrat

Comme dans toutes les fédérations, la seconde chambre a pour fonction de représenter les Etats fédérés. En Allemagne, c'est donc le Bundesrat qui représente les Länder au niveau fédéral.

Mais sa composition est très différente du Sénat américain ou encore du Conseil des Etats suisse. En effet chaque Land est représenté par une délégation non élue. Ce sont les Gouvernements des Länder qui désignent en leur sein, ses membres. La délégation est conduite par le Ministre-président. Elle vote globalement. Enfin, le nombre de voix varie en

fonction des Länder. Les plus peuplés comme la Bavière ou le Bade-Wurtemberg en ont 6, la plupart en ont 4, les plus petits en ont 3.

### 2.1.2. Le domaine de la participation

L'accord du Bundesrat est nécessaire tant dans la mise en œuvre du pouvoir réglementaire que du pouvoir législatif fédéral que du pouvoir constituant.

- Le pouvoir constituant dérivé

L'article 79 de la Loi fondamentale prévoit que celle-ci peut être modifiée par une loi approuvée par « *les 2/3 des membres du Bundestag et les 2/3 des membres du Bundesrat* ». Il n'existe aucun moyen de contourner l'éventuel refus du Bundesrat. Seules quelques questions bien précises ne peuvent faire l'objet de révision : les droits fondamentaux, l'organisation de la Fédération en Länder et ... le principe du concours des Länder à la législation.

- Le pouvoir législatif fédéral

Toutes les lois qui ont un contenu fédératif c'est à dire toutes celles qui concernent les intérêts essentiels des Länder, qu'il s'agisse de leurs finances ou de leur souveraineté administrative, de leur redécoupage doivent être adoptées avec l'accord du Bundesrat.

A la création de l'Etat fédéral, le système législatif ne nécessitait l'approbation des lois par le Bundesrat que dans 10% des cas. Au fil des années cette implication du Bundesrat a évolué pour atteindre la part de 60% des lois. Avec la révision constitutionnelle du 30 juin 2006, l'implication des Länder dans le processus législatif fédéral devrait passer à 40% des lois, en échange de quoi l'Etat fédéral transfère une partie de ces compétences au profit des Länder.

Dans les autres cas, le Bundesrat n'a qu'un droit de veto, que le Bundestag peut surmonter. Si le Bundestag et le Bundesrat ne peuvent se mettre d'accord, on doit avoir recours à la commission d'arbitrage, formée de membres des deux Chambres, laquelle parvient habituellement à un compromis.

- Le pouvoir réglementaire

En principe l'exécution des lois fédérales est de la compétence des Länder. Mais, en vertu de l'article 84-2 (LF) le Gouvernement peut édicter des prescriptions administratives avec l'accord du Bundesrat.

Enfin, depuis la ratification du Traité de Maastricht, le Bundesrat doit approuver tout transfert de souveraineté vers l'Union européenne. De plus, lorsque sont débattus au sein des organes de l'Union des questions relevant de la compétence exclusive des Länder la représentation de l'Allemagne est assurée par un membre du Gouvernement d'un des Länder.

### **2.2. L'autonomie des Länder : la répartition des compétences**

Comme le rappelle l'article 20 (LF) « *L'exercice des pouvoirs étatiques... relève des Länder, à moins que la présente loi fondamentale n'en dispose autrement.* » En réalité l'autonomie des Länder a été progressivement rognée, même si à l'occasion de la ratification du Traité de Maastricht ceux-ci ont réagi.

#### **2.2.1. L'autonomie constitutionnelle des Länder**

Chaque Land dispose de sa propre Constitution. Dans la plupart des cas elle existait d'ailleurs avant la Constitution fédérale. Toutefois cette autonomie constitutionnelle connaît des limites puisque les Constitutions en question doivent être conformes à la Loi fondamentale.

Chaque Land se dote donc des institutions politiques qu'il choisit librement. Cependant les différences sont peu nombreuses. Ainsi, chaque Land comprend-il un Parlement monocaméral : le Landtag, et un Gouvernement conduit par un Ministre-Président. Dans les villes-Etats le Gouvernement se nomme Sénat, il a à sa tête un Bourgmestre.

Dans tous les Länder, les institutions fonctionnent sur le mode parlementaire : le Gouvernement est responsable devant le Landtag. Une seule exception celle de la Bavière doit être mentionnée. Le Gouvernement ne peut être renversé durant la législature.

#### **2.2.2. L'autonomie législative**

Le principe c'est celui de la compétence des Länder. En réalité la compétence de la Fédération est importante. Quatre sortes de compétences sont distinguées par la Loi fondamentale.

- La compétence exclusive de la Fédération

Il s'agit selon l'article 73 (LF) des questions de politique étrangère, de la défense, de la politique monétaire, du crédit et de la monnaie, du trafic aérien et d'une partie du droit fiscal.

- La compétence concurrente

Les Länder ont le droit de légiférer uniquement dans la mesure où la Fédération n'intervient pas. Celle-ci n'est habilitée à le faire que lorsqu'il existe un besoin particulier de réglementation uniforme à l'échelle de l'Etat fédéral. Il s'agit essentiellement du droit civil et du droit pénal, du droit économique et nucléaire, du droit du travail et des sols, du droit des étrangers, du logement, de la navigation de la circulation routière, de la gestion des déchets, de la salubrité de l'air et de la lutte contre les nuisances acoustiques. Toutefois, depuis la révision de 2006, si la nécessité d'une législation fédérale n'existe plus, la Fédération peut décider que les Länder peuvent remplacer une loi fédérale par une propre loi (art. 72 al. 4 GG).

- La compétence encadrée

Dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la protection de la nature et de la conservation des sites naturels, de l'aménagement du territoire et du régime des eaux ainsi que s'agissant du statut de la presse, la Fédération fixe des prescriptions générales. Il revient aux Länder par leur propre législation de les préciser et ce dans un délai raisonnable prévu par la loi fédérale elle-même.

- La compétence exclusive des Länder

Ils sont compétents pour toutes les questions que la Fédération ne prend pas en charge ou qui ne sont pas attribués à la Fédération dans la Loi fondamentale. Relèvent donc de la compétence des Länder, la grande majorité de l'enseignement et de la politique culturelle, qui sont l'expression de leur «souveraineté culturelle» ainsi que le droit communal et les services de la police.

## 2.2.3 L'autonomie administrative

Les administrations fédérales sont quasiment inexistantes. Les Länder ont donc une compétence propre en vue d'exécuter les lois fédérales. De plus ils exécutent leurs propres lois.

## 3. UN REGIME PARLEMENTAIRE

Le régime parlementaire implique l'existence d'une séparation organique assouplie et d'une collaboration fonctionnelle.

### 3.1. Une séparation organique assouplie

#### 3.1.1. L'exécutif

##### 3.1.1.1. Le Président fédéral

Il est élu par l'Assemblée fédérale formée par les membres du Bundestag, les députés ainsi que du même nombre de représentants des länder, au scrutin majoritaire à trois tours pour une durée de 5 ans.

Il propose au Bundestag un candidat pour la fonction de Chancelier fédéral. Il nomme et révoque les ministres fédéraux sur proposition du Chancelier. Il prononce la dissolution du Bundestag sur demande du Chancelier au cas où la confiance lui est refusée.

LES PRESIDENTS FEDERAUX ALLEMANDS		
Theodor HEUSS	(FDP)	1949-1959
Heinrich LÜBKE	(CDU)	1959-1969
Gustav HEINEMANN	(SPD)	1969-1974
Walter SCHEEL	(FDP)	1974-1979
Karl CARSTENS	(CDU)	1979-1984
Richard von WEIZSÄCKER	(CDU)	1984-1994
Roman HERZOG	(CDU)	1994-1999
Johannes RAU	(SPD)	1999-2004
Horst KÖHLER	(CDU)	2004-2010
Jens BÖHRNSEN	(SPD)	2010 intérim
Christian WULFF	(CDU)	2010-2012
Horst SEEHOFER	(CSU)	2012 intérim
Joachim GAUCK	<i>indépendant</i>	2012

##### 3.1.1.2. Le Gouvernement fédéral



Il est dirigé par le Chancelier qui est seul élu par le Bundestag sur proposition du Président. En vertu de l'article 65 de la Loi fondamentale il fixe les grandes lignes de la politique. Dans la réalité son rôle est tellement important que l'on parle de « *Kanzler démocratie* »

Le Gouvernement est formé par les ministres qui sont nommés par le Président sur proposition du Chancelier sans intervention du Bundestag. Chaque ministre dirige son département sous sa propre responsabilité. Dans la pratique, le Chancelier doit tenir compte, des accords passés avec les partenaires de la coalition.

### 3.1.2. Le législatif

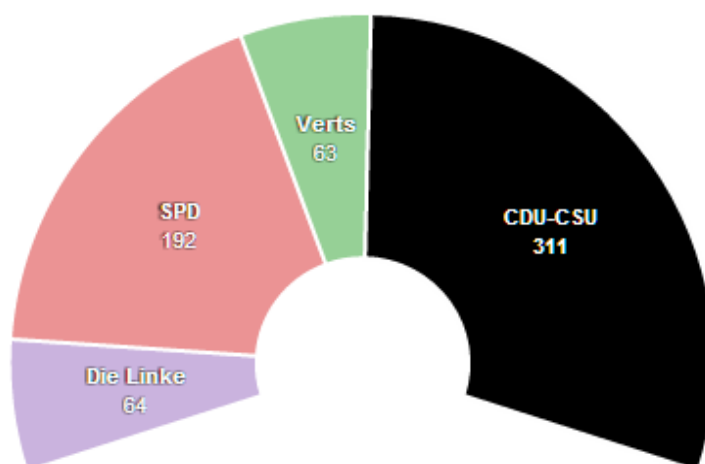
Il est bicaméral comme dans tous les Etats fédéraux.

#### 3.1.2.1. Le Bundestag

Le Bundestag est l'Assemblée nationale de la République fédérale d'Allemagne. Il est élu par le peuple pour quatre ans, selon un mode de scrutin original qui combine la proportionnelle et le principe majoritaire, la moitié des mandats est attribuée par l'élection des listes de Land des partis (deuxième voix), l'autre moitié par l'élection des candidats dans 299 circonscriptions électorales (première voix). Le nombre de député varie d'un Land à l'autre en fonction de la population.



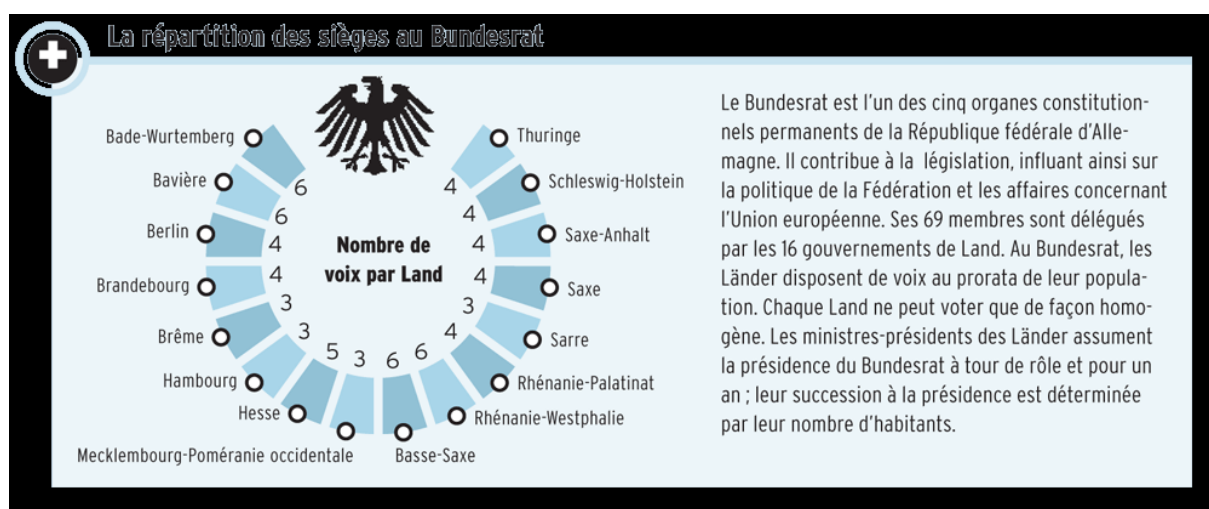
Le Gouvernement est responsable politiquement devant lui. Il adopte les lois.



18<sup>ème</sup> Bundestag (Elections de septembre 2013)

### 3.1.2.2. Le Bundesrat

Le Bundesrat représente les Länder. Ses membres ne sont pas élus. Ils sont désignés par les Gouvernements des 16 Länder. Le nombre de voix attribué à chaque Land au sein du Bundesrat reflète relativement bien la densité démographique de celui-ci : chaque Land dispose d'au moins trois voix, les plus peuplés pouvant en avoir six. Son accord concernant les lois qui ont des conséquences pour les Länder est nécessaire.



## 3.2. Une collaboration fonctionnelle efficace

Afin d'éviter l'instabilité ministérielle les constituants ont recouru à la rationalisation ce qui revient à dire que l'on a réglementé dans la Loi fondamentale les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité ministérielle. Finalement la stabilité gouvernementale a été acquise grâce au phénomène majoritaire.

### 3.2.1. Le régime parlementaire rationalisé

#### 3.2.1.1. La défiance constructive (art 67 LF).

Le Bundestag ne peut renverser le Gouvernement que dans la mesure où il a désigné préalablement un remplaçant au Chancelier, à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée. Ainsi, on espère éviter le renversement de Gouvernement par des alliances hétéroclites qui ne pourraient pas gouverner.

Cette procédure n'a été utilisée que deux fois. En 1972, ce fut un échec : la coalition SPD-FDP conduite par le Chancelier Brandt donnait des signes d'essoufflement. L'opposition CDU-CSU pensait pouvoir renverser le Gouvernement, mais ce sera un échec.

En 1982, la même alliance conduite par le Chancelier Schmidt fera l'objet d'une défiance constructive qui cette fois-ci réussira, le Chancelier Kohl arrivera dans ces conditions au pouvoir.

#### 3.2.1.2. La question de confiance, étape vers la dissolution

Le chancelier fédéral peut demander au Bundestag l'approbation d'une motion de confiance, que ce soit à l'occasion du vote d'un texte ou pour un vote propre (art. 68 GG). Si la confiance lui est refusée, soit il doit démissionner, soit le président fédéral dissout le Bundestag et convoque des élections anticipées.

La procédure a été utilisée cinq fois :

- Dans deux cas (Schmidt en 1982 et Schröder en 2001), il s'agissait d'une véritable demande de renouvellement de confiance.
- Dans les trois autres (Brandt en 1972, Kohl en 1982 et Schröder en 2005), il s'agissait d'obtenir une dissolution du Bundestag. La régularité des votes de 1982 et de 2005 a

été contestée, car les coalitions au pouvoir étaient en fait restées majoritaires, et les chanceliers avaient organisé des défections afin que les motions soient rejetées.

La question de confiance est le préalable nécessaire à la dissolution. En cas de vote de la confiance à la majorité seulement relative ou en cas de rejet de la confiance, le Chancelier peut demander au Président de prononcer la dissolution.

En dehors de la dissolution de juillet 2005, deux précédents peuvent être cités. En 1972 le Chancelier Brandt évite d'être renversé, mais sa majorité est ébranlée. Aussi quelques mois plus tard, va-t-il poser la question de confiance et ce sera un échec. Il recourra alors à la dissolution et gagnera les élections.

### Les trois dissolutions du Bundestag

- le 23 septembre 1972 par Gustav HEINEMANN ; demandée par W. BRANDT
- le 6 janvier 1983 par Karl CARSTENS ; demandée par H. KOHL
- le 21 juillet 2005 par Horst KÖHLER demandée par G. SCHRÖEDER

En 1983, Helmut Kohl, après avoir accédé à la Chancellerie dans les conditions que l'on a vues, estime qu'il ne dispose pas de l'onction du suffrage universel, puisque c'est le vote des députés qui l'a porté à son poste. C'est pourquoi il veut provoquer des élections législatives qu'il pense gagner et ainsi voir sa désignation ratifiée par le peuple. Mais pour dissoudre, il faut qu'une question de confiance soit rejetée, c'est ce qui va se passer. Les députés de son groupe s'abstiennent et rendent ainsi possible la dissolution. Il gagne les élections.

Le parlementarisme rationalisé a finalement très peu joué. La forte stabilité gouvernementale est en réalité provoquée par l'existence d'une majorité stable.

### 3.2.2. Le régime parlementaire majoritaire

Le fait majoritaire est provoqué par un système de parti original constitué par quatre partis. On a parlé de système à deux partis et demi ou de bipartisme tempéré pour désigner le système de parti qui existe en Allemagne depuis pratiquement le début. Pendant de nombreuses années, deux grands partis la CDU /CSU, c'est à dire la démocratie chrétienne et le SPD en d'autres mots le parti socialiste, ont alterné au pouvoir grâce à l'appoint d'un petit parti : le FDP (les libéraux) qui se ralliant à l'un ou à l'autre permettait de former une majorité. Ce jeu de bascule du FDP a permis l'alternance. Parfois même, les deux grands partis se sont alliés renvoyant les libéraux dans l'opposition, c'est ce que l'on a appelé la grande coalition de 1966 à 1969 et de 2005 à 2009 et probablement de 2013 à 2017.

Depuis le début des années 90 avec la réunification le paysage politique a évolué. Le PDS successeur de l'ancien parti d'Etat, le Parti socialiste unifié d'Allemagne (SED) a été représenté au Bundestag, mais aucune alliance n'a été nouée avec lui. Par contre, le Verts apparus dès les débuts de la décennie précédente ont dépassé le FDP au Bundestag et se sont alliés avec le SPD en 1998. Ils ont formé une coalition majoritaire soutenant le Chancelier Schröder. Malgré la création de « Die Linke » en 2007 l'essence du système de parti n'a pas fondamentalement changée.

CHANCELIER	PERIODE	PARTI
Konrad ADENAUER	De 1949 à 1963	CDU
Ludwig ERHARD	De 1963 à 1966	CDU
Kurt-Georg KIESINGER	De 1966 à 1969	CDU
Willy BRANDT	De 1969 à 1974	SPD
Helmut SCHMIDT	De 1974 à 1982	SPD
Helmut KOHL	De 1982 à 1998	CDU
Gerhard SCHRÖDER	De 1998 à 2005	SPD
Angela MERKEL	De 2005 à 2017	CDU

### LES PRINCIPES SUR LESQUELS REPOSE LE FONCTIONNEMENT DU GOUVERNEMENT

#### Le principe de direction par le chancelier

Conformément au principe de direction par le chancelier, celui-ci fixe les grandes orientations de la politique et en assume la responsabilité. Cela veut dire en d'autres termes qu'il dirige les affaires du gouvernement fédéral. Pour ce faire, il s'appuie sur le règlement

intérieur adopté par le conseil des ministres. Ce règlement est approuvé par le Président de la République fédérale d'Allemagne.

### **Le principe de la collégialité**

Conformément au principe de la collégialité, le chancelier fédéral et les ministres fédéraux prennent des décisions communes sur les affaires revêtant une importance politique générale. En cas de divergences d'opinions, le chancelier conserve toutefois une position prééminente. Cela signifie qu'en cas de dispute entre les ministres fédéraux, c'est le chancelier fédéral qui règle le litige. Le conseil des ministres doit prendre finalement une décision à la majorité.

### **Le principe d'autonomie des départements ministériels**

Conformément au principe d'autonomie des départements ministériels, chaque ministre fédéral dirige son département sous sa propre responsabilité. Cela signifie que le chancelier fédéral ne peut intervenir tout simplement dans les compétences de ses ministres. D'un autre côté, tous les ministres doivent veiller à ce que leurs décisions s'inscrivent dans le cadre des grandes orientations politiques fixées par le chancelier fédéral.