



ALLEMAGNE DIPLOMATIE

# LE FÉDÉRALISME ALLEMAND

L'UNITÉ DANS LA DIVERSITÉ



Ambassade  
de la République fédérale d'Allemagne  
Paris

Brochure accompagnant l'exposition « Fédéralisme et Länder »  
Service des Relations publiques et des Médias  
[www.allemagneenfrance.diplo.de](http://www.allemagneenfrance.diplo.de)

Ambassade d'Allemagne à Paris @AllemagneDiplo @AllemagneDiplo

CHAPITRE 1 - INTRODUCTION ET DONNÉES GÉNÉRALES.....	3
DÉFINITION DU TERME « FÉDÉRALISME », LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ	3
GÉOGRAPHIE	4
CARTE DES LÄNDER ET CENTRES ÉCONOMIQUES	5
CHAPITRE 2 - LE FÉDÉRALISME ENTRE MODE DE GOUVERNEMENT ET MODE DE VIE .....	6
DIALECTES	6
DES PARTICULARITÉS DES LÄNDER ALLEMANDS	7
CHAPITRE 3 - LE FÉDÉRALISME COMME FONDEMENT DE L'ÉTAT ALLEMAND .....	8
APERÇU HISTORIQUE	8
LE PRINCIPE FÉDÉRAL DANS LA RÉPARTITION DES INSTITUTIONS	8
LES DATES ET ÉVÉNEMENTS MARQUANTS DE L'HISTOIRE ALLEMANDE	9
LES SYMBOLES DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE	10
CHAPITRE 4 - LE FÉDÉRALISME, UN PRINCIPE ANCRÉ DANS LA LOI FONDAMENTALE .....	11
ORIGINE ET EXPLICATION DU TERME « GRUNDGESETZ »	11
LES SECTIONS, LE PRÉAMBULE ET LES DROITS FONDAMENTAUX	12
LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE, L'EUROPE ET LA RÉUNIFICATION	13
CHAPITRE 5 - LES ORGANES CONSTITUTIONNELS.....	14
LE BUNDESTAG	14
LE BUNDESRAT	15
DES INSTITUTIONS PROPRES AUX LÄNDER	16
LES BUREAUX DE REPRÉSENTATION, LA CONFÉRENCE DES MINISTRES-PRÉSIDENTS ET LA CONFÉRENCE DES MINISTRES DES AFFAIRES EUROPÉENNES DES LÄNDER ALLEMANDS	16
LE PRÉSIDENT FÉDÉRAL	17
LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LE RÔLE DU CHANCELIER	18
LES DEUX ORGANES CONSTITUTIONNELS NON PERMANENTS : LA COMMISSION COMMUNE ET L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE	18
LA COUR CONSTITUTIONNELLE	19
CHAPITRE 6 - RÉPARTITION DES COMPÉTENCES FÉDÉRATION - LÄNDER.....	20
DES COMPÉTENCES DISTINCTES ET IMBRIQUÉES À LA FOIS	20
LA RÉFORME DU FÉDÉRALISME DE 2006	20
LE FÉDÉRALISME ÉDUCATIF	21
LA CONFÉRENCE DES MINISTRES DE L'ÉDUCATION	21
LA « KULTURHOHEIT » VERSUS L'ÉTAT FÉDÉRAL	22
LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE - LA POLICE	22
LA FÊTE NATIONALE ALLEMANDE	23

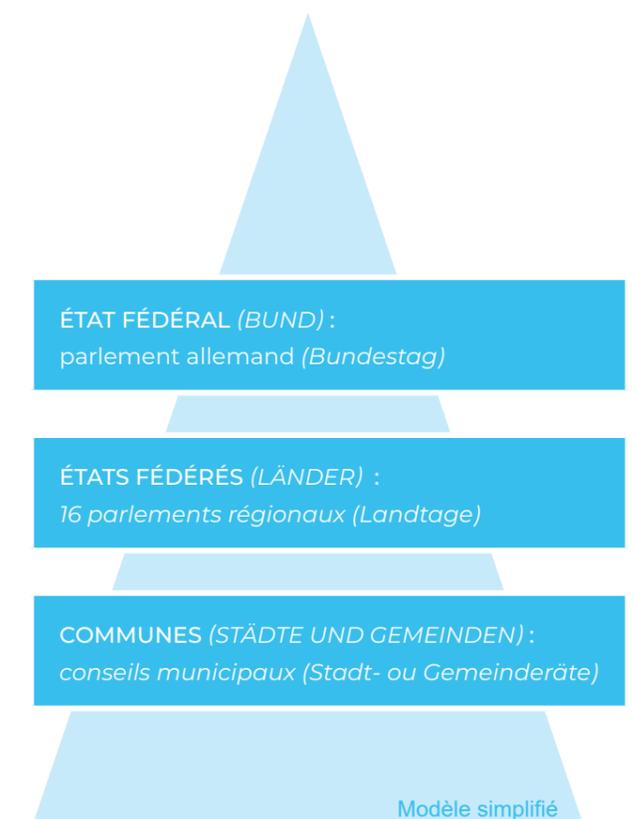
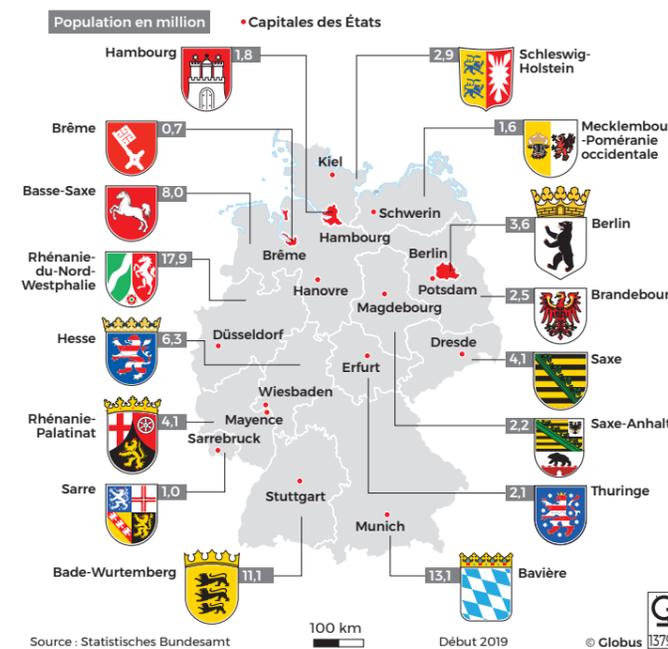
L'Allemagne est une **République fédérale** composée de **16 États fédérés** appelés **länder** (land au singulier). Elle a pour capitale Berlin, qui est elle-même un land. La somme des territoires des länder forme le territoire de la République fédérale d'Allemagne appelé *Bundesgebiet* (territoire fédéral). Ainsi, le territoire fédéral est en même temps le territoire d'un land, et inversement.

Le terme « **fédéralisme** » (*Föderalismus*) vient du latin et signifie « coalition » ou « pacte ». Il décrit un système d'organisation politique dont les différents membres jouissent d'une certaine autonomie tout en étant réunis sous l'égide d'une instance supérieure. En Allemagne, le fédéralisme représente bien plus qu'un système étatique. Il matérialise la structure culturelle et économique décentralisée du pays, une tradition profondément ancrée dans la société allemande. Le rôle majeur joué par les länder est garanti par la Loi fondamentale depuis 1949. Au-delà de leur fonction politique, les länder sont le reflet d'identités régionales fortes.

La République fédérale fonctionne selon le principe de la démocratie représentative. Cela signifie que le peuple n'exerce pas directement l'autorité publique mais la délègue à des représentants élus, les parlements. Au niveau de l'État fédéral, ce rôle incombe au Bundestag alors que dans les länder, il est attribué aux parlements régionaux (*Landtage*) et à l'échelle des villes et des communes, il revient aux conseils municipaux (*Gemeinderäte*).

Les citoyens sont donc moins souvent confrontés aux autorités fédérales mais ont presque exclusivement affaire aux autorités du land ou aux administrations communales. C'est le résultat d'une ambition inscrite dans la Loi fondamentale qui entend combiner les avantages d'un État unitaire avec ceux d'un État fédéral.

Ainsi, le fédéralisme allemand repose sur un modèle allant de la plus petite à la plus grande unité selon le **principe de subsidiarité** (*Subsidiaritätsprinzip*), terme issu du latin « subsidium » qui signifie « réserve », « recours ». Il s'agit d'un principe selon lequel les missions qui incombent à l'État sont celles que les länder qui lui sont subordonnés, ne sont pas en mesure d'accomplir. Le principe de subsidiarité prévaut également au sein des länder, entre le gouvernement du land et les communes.



Les länder ne sont pas de simples provinces, mais des États à part entière, dotés de leur propre constitution et de leur propre capitale. En effet, la souveraineté nationale est exercée en commun par l'État fédéral et les États fédérés, les länder.

## GÉOGRAPHIE

L'Allemagne compte **83,2 millions** d'habitants (2019) pour une superficie de 357 340 km<sup>2</sup>. Les länder sont très différents les uns des autres, ne serait-ce qu'en termes de surface et de population. Ainsi, avec ses 70 542 km<sup>2</sup>, la Bavière est le plus grand land du pays et représente 170 fois la superficie de Brême qui ne comptabilise que 684 219 (2019) habitants, soit 26 fois moins que la Rhénanie-du-Nord.

Située en plein cœur de l'Europe, l'Allemagne est entourée par **neuf pays limitrophes** (le Danemark au nord, la Pologne, la République tchèque et l'Autriche à l'est, la Suisse au sud, la France, le Luxembourg, la Belgique et les Pays-Bas à l'ouest), ce qui lui confère une situation exceptionnelle en Europe. La plupart des länder ont une frontière avec un pays étranger : seules font exception la Thuringe, la Hesse, la Saxe-Anhalt ainsi que les villes-États de Hambourg et Brême. Trois länder ont même trois frontières avec l'extérieur : la Rhénanie-Palatinat avec la Belgique, le Luxembourg et la France, le Bade-Wurtemberg avec la France, la Suisse et l'Autriche (à travers le lac de Constance) ainsi que la Bavière avec la Suisse (à travers le lac de Constance), l'Autriche et la République Tchèque. Le Schleswig-Holstein a quant à lui la particularité d'avoir à la fois une côte sur la mer du Nord et une autre sur la mer Baltique.

L'Allemagne est le quatrième plus grand pays de l'Union européenne, après la France, l'Espagne et la Suède.



L'Allemagne est **le pays le plus peuplé de l'UE** et l'un de ceux ayant la plus forte densité de population ; environ 77 % des habitants vivent dans des régions à forte et moyenne densité de population. Environ 30 % de la population vit dans des villes de plus de 100 000 habitants ; il en existe 80 en Allemagne, dont quatre de plus d'un million d'habitants (Berlin, Hambourg, Munich et Cologne).

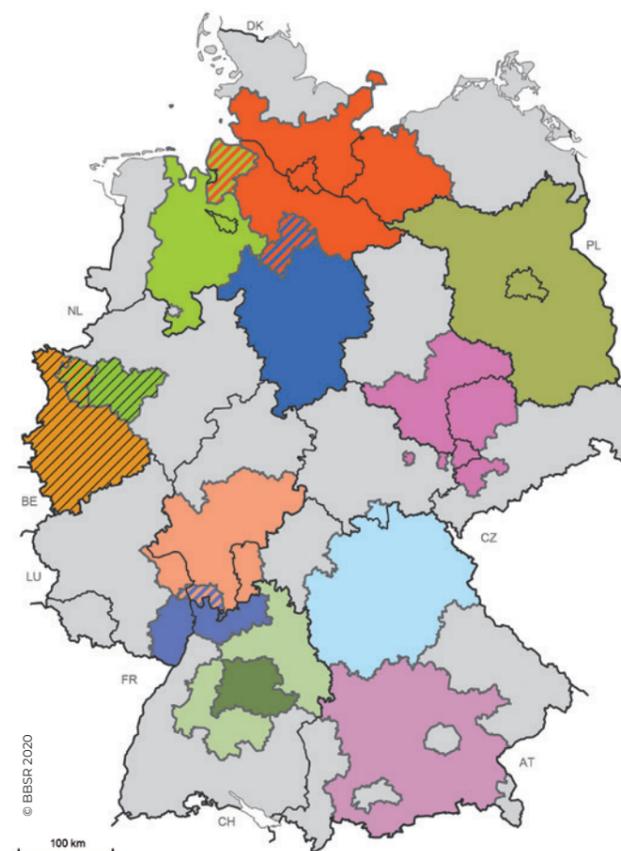
La structure fédérale donne au pays la forme d'un puzzle d'identités régionales et territoriales, comme en témoigne la localisation de ses capitales et la répartition de ses agglomérations économiques.

Si Berlin est la capitale politique du pays, Bonn n'est pas en reste car elle concentre encore un bon nombre de fonctionnaires fédéraux et six ministères fédéraux y ont leur siège principal. Dotée du siège de la Banque centrale européenne (BCE), de la Bundesbank, de la bourse et de nombreuses entreprises internationales, Francfort s'affirme comme capitale financière. Les deux principales capitales économiques sont géographiquement opposées : Hambourg et Munich sont deux villes riches et dynamiques. Les centres économiques sont répartis sur l'ensemble du territoire. Au sud, les grandes agglomérations se trouvent essentiellement à Munich, Stuttgart, Francfort-sur-le-Main et Mannheim. Au nord, la région de Hambourg fait partie des zones ayant un tissu économique dense. En revanche, dans les autres agglomérations du nord ainsi que celles du centre du pays (Rhin-Ruhr, Hanovre, Brême, Berlin et Dresde), la désindustrialisation a entraîné d'importants changements structurels au cours de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Ces régions ont parfois dû réorienter leur structure économique. En Bavière, ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que l'économie a muté grâce à l'implantation de sièges d'entreprises (Siemens, Audi) et la transformation d'une région agricole en pôle de haute technologie à partir des années 1960.

## CARTE DES LÄNDER ET CARTE DES CENTRES ÉCONOMIQUES



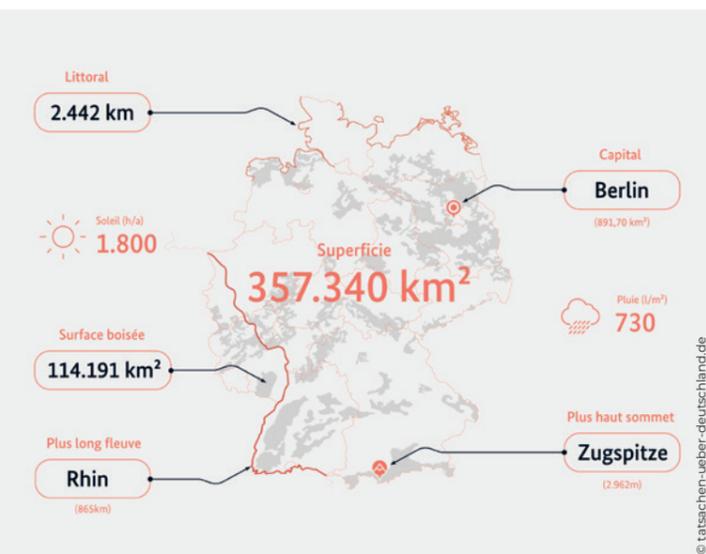
Carte des länder



Carte des régions métropolitaines en 2020

Les régions métropolitaines européennes en Allemagne, (mise à jour du 1<sup>er</sup> mars 2020)

- Région capitale de Berlin-Brandebourg
- Région métropolitaine du nord-ouest
- Région métropolitaine de Francfort-sur-le-Main/Rhin
- Région métropolitaine d'Allemagne centrale
- Région métropolitaine de Hambourg
- Région métropolitaine de Hanovre-Brunswick-Göttingen-Wolfsbourg
- Région métropolitaine de Munich
- Région métropolitaine de Nuremberg
- Région métropolitaine du Rhin-Neckar
- Région métropolitaine européenne du Rhin-Ruhr dont région de la Ruhr
- Région métropolitaine de Stuttgart dont région de Stuttgart



## CHAPITRE 2 - LE FÉDÉRALISME, ENTRE MODE DE GOUVERNEMENT ET MODE DE VIE

La plupart des Allemands s'identifient à un dialecte et aux traditions d'une région spécifique. Sur l'autoroute, des panneaux de bienvenue leur signalent d'ailleurs qu'ils viennent de franchir la frontière d'un land. La plupart des länder, dans leur structure actuelle, ne datent que de l'après-guerre, mais leurs habitants s'y sont attachés et leur quotidien reste fortement influencé par le land dans lequel ils résident.

On constate que de nombreux **dialectes** sont employés en Allemagne, et beaucoup d'enfants n'apprennent l'allemand standard, le *Hochdeutsch* (« haut allemand »), qu'à leur entrée à l'école. Il y a autant de dialectes différents que de länder. Si c'est à la campagne que les gens s'expriment le plus fréquemment dans un dialecte, les locuteurs sont issus de toutes les catégories sociales.



Les dialectes ont le vent en poupe. Le Bade-Wurtemberg s'est d'ailleurs emparé du sujet avec humour pour l'intégrer à sa devise : « Wir können alles. Außer Hochdeutsch. » (« Nous sommes capables de tout. Sauf de parler l'allemand académique »). Le FC Bayern, célèbre club de football de Munich, affiche fièrement sa devise en bavarois : « Mia san mia » (littéralement : « Nous sommes nous », sous-entendu : « Nous sommes fiers de ce que nous sommes »). On retrouve cette phrase également dans d'autres contextes pour exprimer une certaine fierté régionale.

De nombreuses radios locales organisent régulièrement des « semaines du dialecte » et les chaînes de télévision régionales font bonne place, elles aussi, au parler local. Certaines villes proposent même des visites guidées en dialecte, en plus de l'allemand et des langues habituellement proposées.

C'est dans le sud que l'on trouve le plus de parlers locaux, toutefois c'est dans le nord que l'on recense la seule langue reconnue régionalement et qui n'est pas considérée comme un dialecte : le Platt (le bas allemand). En même temps, dans toute l'Allemagne, on emploie de plus en plus souvent un « régiolecte », c'est-à-dire de l'allemand standard courant mâtiné de régionalismes issus du dialecte local. Les régions ne diffèrent pas uniquement par leurs langues.

Les fêtes, traditions et spécificités culturelles considérées comme « typiquement allemandes » sont en réalité bien souvent des phénomènes régionaux : la fête de la bière bavaroise, les fermes de la Forêt-Noire ou les maisons à colombages de Basse-Saxe... À Noël, selon les régions, c'est le Père Noël (*Weihnachtsmann*) ou le Petit Jésus (*Christkind*) qui apporte les cadeaux. Pendant le carnaval (appelé *Karneval* en Rhénanie, *Fasnet* en pays alémanique et *Fasching* en Bavière), tout le monde se déguise, mais les autres rituels carnavalesques varient fortement d'une région à l'autre.

L'image de traditions et d'un folklore allemand commun n'est pas le fruit d'une culture spontanée commune à l'Allemagne mais d'une politique culturelle nationale menée au XIX<sup>e</sup> siècle afin de doter d'une identité nationale ce qui n'était au départ qu'une alliance économique d'États. C'est aussi le regard extérieur, c'est-à-dire porté par d'autres pays, qui a contribué à ce que des traditions régionales finissent par représenter l'Allemagne dans son ensemble.



## DES PARTICULARITÉS DES LÄNDER ALLEMANDS

### LES TROIS ÉTATS LIBRES

Les länder allemands présentent certaines particularités. La Bavière, la Saxe et la Thuringe, par exemple, portent chacune l'appellation officielle d'« État libre ». Ce terme, dont l'origine remonte au XIX<sup>e</sup> siècle, est synonyme de république et s'est imposé après 1919, sous la République de Weimar. Aujourd'hui, il n'a cependant aucune signification juridique, tous les länder étant sur un pied d'égalité.



### LES TROIS VILLES-ÉTATS

Le titre de **ville-État** porté par **Berlin, Hambourg et Brême** est en revanche plus significatif. Il s'explique par le fait que le nom de ces métropoles désigne à la fois la ville et le land.

Ainsi, Berlin et Hambourg constituent à elles seules un land du fait de leur importante population, qui est supérieure à celle d'autres länder tels que la Sarre ou le Mecklembourg-Poméranie occidentale.

**Brême** fait cependant figure de cas particulier : la ville hanséatique bénéficie certes du statut de ville-État mais le land qu'elle incarne comprend également une deuxième ville, Bremerhaven. Ainsi, Brême est à la fois une ville-État et la capitale du land du même nom.

La ville-État de **Berlin** présente quant à elle la particularité d'être également la capitale fédérale. Berlin a toujours été la capitale d'un État territorial, et n'a jamais été une ville autonome. Après la Seconde Guerre mondiale, elle fut divisée en quatre secteurs d'occupation par les Alliés. La situation de Berlin-Ouest fut alors extrêmement complexe entre 1945 et 1990. Dès 1949, la Loi fondamentale désigna le « grand Berlin », c'est-à-dire Berlin dans son ensemble,

comme un land de la République fédérale d'Allemagne. La partition de la ville rendit toutefois la concrétisation de cette disposition impossible à l'époque. Le gouvernement fédéral n'eut alors d'autre choix que de se limiter à Berlin-Ouest. Il s'efforça d'associer aussi étroitement que possible la partie occidentale de la ville à la République fédérale sur les plans politique et économique mais les réticences des quatre puissances alliées entravèrent la pleine intégration juridique de Berlin-Ouest dans la RFA. Ainsi, sur certains points importants, Berlin-Ouest conserva jusqu'en 1990 des différences notables avec les autres länder d'Allemagne de l'Ouest. Par exemple, les députés berlinois au Bundestag n'étaient pas directement élus par le peuple mais détachés par la Chambre des députés de Berlin. Dépourvus de droit de vote, ils n'avaient à Bonn qu'une simple fonction consultative. Par ailleurs, les Berlinois de l'Ouest n'étaient pas soumis à la conscription en vigueur en RFA. Ce n'est que le 3 octobre 1990 que Berlin devint à la fois un land et la capitale de l'Allemagne réunifiée.



### MINISTRE-PRÉSIDENT OU PREMIER MAIRE : DES DÉSIGNATIONS DIFFÉRENTES POUR UNE MÊME FONCTION

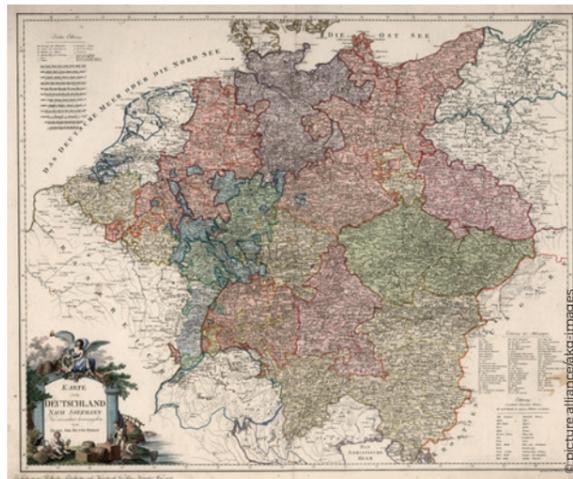
Dans chaque land, on trouve des institutions identiques à celles d'un État avec un parlement, un gouvernement et des administrations communales. Les gouvernements des länder sont élus par les assemblées parlementaires des länder. À leur tête siège un « ministre-président ». C'est le cas partout sauf dans les länder où le chef du gouvernement et le maire sont une seule et même personne qu'on nomme alors « maire gouvernant » (*Regierender Bürgermeister*) à Berlin, « premier maire » (*Erster Bürgermeister*) à Hambourg et « président du Sénat » (*Senatspräsident*) à Brême. Les membres du gouvernement des länder sont appelés « ministres » ou « sénateurs » dans les villes-États.

Le terme « ville-État » est opposé à « Flächenland », qui désigne tous les autres États fédéraux allemands dont le territoire comprend de nombreuses communes.

# CHAPITRE 3 - LE FÉDÉRALISME COMME FONDEMENT DE L'ÉTAT ALLEMAND

Fruit de processus historiques, la structure fédérale de l'Allemagne contemporaine a des racines très anciennes. Le fédéralisme a toujours été à la fois le garant de l'unité nationale et l'instrument pour y parvenir.

Il suffit de regarder une carte politique du XVI<sup>e</sup> ou du XVIII<sup>e</sup> siècle pour comprendre pourquoi l'Allemagne a évolué vers une structure fédéraliste. À l'époque, l'Allemagne constituait le Saint-Empire romain germanique (*Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation*). Il s'agissait de divers territoires souverains de tailles différentes. De ce fait, il n'y avait pas de centre prédominant même si certains royaumes étaient plus puissants que d'autres.



Carte de l'Allemagne d'après Daniel Friedrich Sotzman  
Gravure sur cuivre de Hieronymus Benedicti.  
Ed. par Franz Johann Joseph von Reilly, Vienne 1796

L'absence de centralisation se reflète encore aujourd'hui dans le patrimoine historique. Comme le montrent les innombrables monuments remarquables et célèbres collections d'objets d'art que l'on trouve partout en Allemagne.

La coexistence dans ce patchwork de petits territoires sur un espace restreint représentait une situation concurrentielle particulière pour les souverains. Ils voulaient démontrer leur prétention au pouvoir et engagèrent des artistes et des architectes pour se surpasser dans la construction de magnifiques palais et jardins. Ainsi, un vaste réseau de châteaux, de palais et de parcs émergea partout en Allemagne. Les villes de résidence servaient de scène où s'affichaient le pouvoir et la richesse. Mais la culture jouait également un rôle important puisque chaque résidence disposait de ses propres équipements éducatifs et culturels - du théâtre à la bibliothèque de la cour. De nombreuses villes ont un passé glorieux en tant que résidences de princes et de rois.



Le nouveau château à Stuttgart : résidence des ducs et rois du Wurtemberg

## LE PRINCIPE FÉDÉRAL DANS LA RÉPARTITION DES INSTITUTIONS

En Allemagne, les institutions fédérales ne sont pas toutes concentrées dans la capitale mais réparties sur l'ensemble du territoire. La Cour constitutionnelle est basée à Karlsruhe, la Bibliothèque nationale a des implantations dans les villes de Francfort-sur-le-Main et Leipzig. L'Office allemand des brevets et des marques est situé à Munich et l'Office fédéral pour la circulation des véhicules à moteur (*Kraftfahrt-Bundesamt*) se trouve, dans le nord de l'Allemagne, à Flensburg, tandis que l'Agence fédérale pour l'emploi a son siège à Nuremberg.

Il convient de noter cependant que cette répartition est inégale. En effet, la plupart des institutions qui ont leur siège en dehors de la capitale, sont basées dans le land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et plus spécifiquement dans la ville de Bonn. Cela s'explique par la réunification et le transfert de la capitale de Bonn à Berlin. En guise de compensation, Bonn a reçu le titre de ville fédérale (*Bundesstadt*). Ce qui implique qu'elle est toujours le siège du gouvernement fédéral (*Regierungssitz*) puisqu'elle a conservé six ministères. De plus, soixante offices fédéraux y sont implantés.



Malgré les césures et ruptures qu'ont constitué notamment la mise au pas des länder en 1933/34 par la dictature national-socialiste, il est possible de dérouler un fil conducteur de la **tradition fédérale** allemande depuis le Saint-Empire romain germanique en passant par la Confédération du Rhin, la Confédération germanique, la Confédération de l'Allemagne du Nord, l'empire allemand de 1871 à 1918, la République de Weimar de 1919 à 1933 et le Troisième Reich de 1933 à 1945 jusqu'à l'organisation étatique de l'Allemagne d'aujourd'hui.

## LES DATES ET ÉVÈNEMENTS MARQUANTS DE L'HISTOIRE ALLEMANDE

- 962** Fondation du Saint-Empire romain germanique avec le couronnement d'Otton I<sup>er</sup> à Aix-la-Chapelle.
- 1806** Naissance de la Confédération du Rhin, une alliance militaire de plusieurs États sous la protection de Napoléon I<sup>er</sup>, qui a conduit à l'abdication de François II et à la dissolution du Saint-Empire romain germanique.
- 1815** Fondation de la Confédération germanique après la défaite de Napoléon, un ensemble aux contours lâches qui fait figure d'instrument de la Restauration sous la domination de la Prusse et de l'Autriche.
- 1834** L'Union douanière allemande permet le développement économique des États allemands grâce à la suppression des taxes douanières.
- 1848** « Révolution de mars » : l'assemblée nationale de Francfort élabore une constitution incluant des éléments à la fois de fédéralisme et d'union nationale, mais ce projet échoue.
- 1867** Fondation de la Confédération de l'Allemagne du Nord sous l'égide de la Prusse.
- 1871** Naissance du Reich. Le roi de Prusse devient empereur d'Allemagne. L'Empire est doté de deux assemblées, le Reichstag et le Bundesrat, ce dernier représentant les États fédérés.
- 1919** Fondation de la République de Weimar, première République d'Allemagne, et renforcement du pouvoir central.
- 1933** Troisième Reich : fin du fédéralisme avec la « mise au pas » des parlements des länder.
- 1946-1947** Création des Bundesländer par les Alliés.
- Mai 1949** Naissance de la République fédérale d'Allemagne avec la déclaration de la Loi fondamentale.
- Octobre 1949** Création de la République démocratique allemande (RDA) : les länder sont conservés dans un premier temps avant d'être supprimés.
- 1989** Chute du mur de Berlin.
- Juin 1990** Union économique et monétaire entre la RFA et la RDA ; introduction du deutsche mark en Allemagne de l'Est.
- 22 Juillet 1990** La Chambre du peuple de la RDA vote la loi sur l'instauration des nouveaux länder qui rétablit les länder abolis en 1952.
- 3 Octobre 1990** Réunification : la RDA adhère au territoire national de la RFA.

## 1946

Les premiers signes d'un État allemand sont apparus avec la création des länder en 1946. Bien que les puissances alliées eussent des représentations différentes de l'ordre politique futur de l'Allemagne, elles furent néanmoins d'accord pour dire que le futur ordre étatique devait empêcher une concentration du pouvoir qui conduirait à des abus. Selon les accords de Potsdam, les structures politico-administratives du pays devaient être essentiellement décentralisées et ascendantes et avant toute chose, la Prusse ne devait pas être restaurée.

## MAI 1949 : LA FONDATION DES DEUX ÉTATS ALLEMANDS

La République fédérale d'Allemagne (RFA)  
*Bundesrepublik Deutschland (BRD)*

Le découpage du territoire en länder fut opéré par les Alliés. Hormis la Bavière et les villes-États de Hambourg et Brême, les autres länder ont été formés artificiellement et furent donc différents en ce qui concerne leur taille et leur poids économique. Le Schleswig-Holstein, la Hesse, la Basse-Saxe, la Rhénanie-Palatinat et la Rhénanie-du-Nord-Westphalie sont ainsi créés par les Alliés essentiellement à partir des provinces Occidentales de la Prusse. Son statut spécial de zone occupée confère d'emblée à Berlin un rôle à part. Le Bade-Wurtemberg ne naît qu'en 1952 à la suite d'un référendum. Il résulte de la fusion des länder de Bade, de Wurtemberg-Bade et de Wurtemberg-Hohenzollern.

Cinq ans plus tard, la Sarre est rattachée à la RFA, également après un référendum. La Sarre est le dernier land d'Allemagne de l'Ouest à être intégré à la République fédérale.

Seuls la Bavière, Brême et Hambourg étaient déjà des länder indépendants en 1933.

La République démocratique allemande (RDA)  
*Deutsche Demokratische Republik (DDR)*

L'évolution est tout autre dans la zone d'occupation soviétique. À l'exception de la Saxe-Anhalt, qui réunit l'ancienne province de Saxe et l'ancien État libre d'Anhalt, les quatre autres länder du secteur d'occupation soviétique créés en 1945 correspondent aux anciennes provinces prussiennes. Le Brandebourg, le Mecklembourg, la Saxe et la Thuringe, qui étaient des entités politiques déjà constituées, sont ainsi cités tels que dans la constitution de la RDA de 1949. La réforme territoriale de 1952 supprime toutefois le statut politique de ces cinq länder, qui deviennent alors des districts.

De nos jours, la République fédérale d'Allemagne est un État à la structure verticale ascendante. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si la création des länder a précédé celle de l'État fédéral.



## LES SYMBOLES DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE

Les symboles de l'État comprennent le drapeau fédéral et les couleurs nationales noir, rouge et or, ainsi que l'hymne national et l'aigle fédéral. Parmi ces symboles, seul le drapeau fédéral est inscrit dans la Loi fondamentale. L'utilisation de l'hymne national et de l'animal héraldique est réglementée par des ordonnances.

### LE DRAPEAU FÉDÉRAL

L'article 22 de la Loi fondamentale dispose que « le drapeau fédéral est noir, rouge, or ». Ce trio de couleurs renvoie à une tradition ancienne. Il symbolise l'unité, la liberté et la démocratie. Ces couleurs noir, rouge et or avaient été adoptées pour le drapeau de la première République allemande, en 1919. Seules les institutions fédérales ont le droit d'utiliser le drapeau frappé de l'aigle. Le blason est constitué d'un aigle et représente le symbole le plus ancien et le plus traditionnel d'Allemagne.

### LE BLASON

L'aigle, animal héraldique utilisé au féminin dans ce contexte, fait ici explicitement référence à la République de Weimar. « Sur champ d'or », le blason fédéral présente une aigle « de sable » (c'est-à-dire noire) dont la tête est tournée vers la droite - comme le veut l'usage héraldique. Les ailes sont ouvertes mais les plumes serrées. Pour le porteur du blason, dont le point de vue prime, la tête est toujours à droite. Pour l'observateur, elle est donc toujours à gauche.

Hormis la couleur rouge de son bec, de sa langue et de ses serres, cet animal ne présente que peu de spécificités :

il est monocéphale, est représenté en vol et ne porte pas de couronne.

Étant donné qu'une certaine liberté est tolérée dans la représentation de l'aigle, il en existe plusieurs versions, telles celles sur les armoiries du président fédéral, du Bundesrat, de la Cour constitutionnelle fédérale et du Bundestag, mais aussi sur les pièces de monnaie ou le maillot national des fédérations allemandes de sport, qui présentent des variantes de l'aigle fédérale.

### L'HYMNE NATIONAL

L'hymne allemand appelé *Deutschlandlied* (« Le Chant de l'Allemagne ») date du mouvement national libéral du XIX<sup>e</sup> siècle.

August Heinrich Hoffmann von Fallersleben compose le « Chant des Allemands » le 26 août 1841 au cours d'un séjour sur l'île de Helgoland, qui appartient à l'époque à l'Angleterre. Le texte porte sur la liberté et l'unité nationale, une aspiration du mouvement unitaire et libéral allemand exprimée dans de nombreux chants de cette époque. Hoffmann choisit comme mélodie pour son texte celle du poème *Gott erhalte Franz den Kaiser* mis en musique par Haydn en 1797 comme chant d'anniversaire en l'honneur de l'empereur François II du Saint-Empire romain germanique.

Contrairement au drapeau fédéral, l'hymne n'est pas cité dans la Loi fondamentale. C'est en 1952 qu'il fut décidé que seule sa 3<sup>e</sup> strophe serait chantée lors d'événements officiels.

## CHAPITRE 4 - LE FÉDÉRALISME, UN PRINCIPE ANCRÉ DANS LA LOI FONDAMENTALE

### SON ORIGINE

C'est en septembre 1948 que le Conseil parlementaire chargé de rédiger la Loi fondamentale de la future République fédérale d'Allemagne se réunit pour la première fois, à Bonn. Le Conseil parlementaire était composé de 65 délégués détachés par les parlements des länder des trois zones d'occupation de l'Ouest, dont 61 hommes et 4 femmes. Parmi ces dernières se trouvaient les socialistes Elisabeth Selbert et Friederike (Frieda) Nadig, qui, malgré d'importantes résistances même au sein de leur propre parti, réussirent à imposer l'inscription de la phrase « Hommes et femmes sont égaux en droits » à l'article 3 de la Loi fondamentale.



Le texte fut adopté le 8 mai 1949, avec 53 voix pour et 12 contre. Les forces d'occupation ainsi que les parlements des länder donnèrent leur accord, à l'exception de celui de la Bavière. Cependant, comme seuls deux tiers des voix étaient nécessaires à sa ratification, la Loi fondamentale (*Grundgesetz*) entra en vigueur dans toute l'Allemagne.

Elle fut promulguée le 23 mai 1949 par Konrad Adenauer, alors président du Conseil parlementaire. La République fédérale d'Allemagne était née.



Le gouvernement de l'État libre de Bavière avait recommandé à son parlement régional, de rejeter la Loi fondamentale. En effet, de vastes pans du parti chrétien-social (CSU) au pouvoir estimaient que la Loi fondamentale telle qu'elle était formulée, portait atteinte à l'autonomie de la Bavière. Dans le cadre du Conseil parlementaire réuni à Bonn et chargé d'élaborer le projet de Loi fondamentale, la majorité des députés membres de la CSU avaient déjà voté contre ce texte. À leurs yeux, celui-ci donnait trop de poids à la Fédération et affaiblissait les pouvoirs souverains des länder en matière de législation et de finances. Au sein de la CSU, l'opinion dominante souhaitait confier à la Fédération uniquement ce que les länder acceptaient de lui déléguer. En plus d'être trop centraliste, la Loi fondamentale était également considérée par certains élus comme insuffisamment chrétienne. En effet, si l'influence des Églises avait largement pesé au cours du Conseil parlementaire, ces dernières n'avaient pas réussi à imposer certaines de leurs principales revendications, notamment le rétablissement des écoles confessionnelles.

Le 23 mai est la Journée de la Loi fondamentale. Mais pourquoi ne dit-on pas simplement « constitution » (*Verfassung*) comme dans la plupart des pays ? Porté par l'espoir que la division de l'Allemagne ne durerait pas, le Conseil parlementaire voulait ainsi mettre en évidence le caractère provisoire de ce texte. Il prévoyait que la Loi fondamentale soit réécrite après la réunification pour devenir une véritable constitution : cet objectif figurait même dans le préambule de la Loi fondamentale. Toutefois, l'article 23 permettant à l'ancienne RDA d'intégrer la RFA sans établir une nouvelle constitution, il fut finalement décidé - lors des négociations en vue de la réunification - de ne pas rédiger de nouveau texte.

LES DROITS FONDAMENTAUX Articles 1 à 19	LA FÉDÉRATION ET LES LÄNDER Articles 20 à 37	ORGANISMES FÉDÉRAUX Articles 38 à 69 Articles 92 et suivants	LA LÉGISLATION DE LA FÉDÉRATION Articles 70 à 91	AUTRES DISPOSITIONS POUVOIR JUDICIAIRE, DÉFENSE, ETC.
PRINCIPES CONSTITUTIONNELS DES ARTICLES 1 ET 20 FONDÉS SUR LA GARANTIE DITE « D'ÉTERNITÉ » DE L'ARTICLE 79				

## LA LOI FONDAMENTALE EST COMPOSÉE DE 14 SECTIONS ET D'UN PRÉAMBULE

Le principe de l'État fédéral est fixé en plusieurs points de la Loi fondamentale : dès son préambule, celle-ci énonce que la République fédérale se compose de plusieurs États membres qui, réunis, forment un État fédéral.

Selon l'article 20, la République fédérale d'Allemagne est en outre expressément constituée en tant qu'État fédéral. La Loi fondamentale définit la caractéristique principale du système fédéral allemand, à savoir le double partage du pouvoir : aux niveaux horizontal (législatif, exécutif, judiciaire) et vertical (État fédéral, États fédérés, communes).

Même une majorité des deux tiers au Bundestag et au Bundesrat, permettant pourtant de modifier la constitution, ne peut faire changer la structure ou l'organisation fédérale de l'État allemand. L'unique possibilité de dissoudre la structure politique de la République fédérale consisterait, en vertu de l'article 146, à adopter une nouvelle constitution.

L'article 30 souligne l'autonomie étatique des länder. Cela signifie que ces derniers sont compétents pour toute mission publique tant que la Loi fondamentale n'en attribue pas la réalisation à la Fédération.

La participation des länder à la législation de la Fédération et aux affaires de l'Union européenne par l'intermédiaire du Bundesrat est formulée aux articles 23 et 50.

La répartition des compétences entre la Fédération et les länder est définie dans les articles 70 à 74. L'attribution des tâches relevant de l'administration publique est régie par les articles 83 à 87.



## LE PRÉAMBULE

La première version proclamait encore l'intention suivante : « Les Allemands dans les länder du Bade-Wurtemberg, de Bavière, Berlin, Brandebourg, Brême, Hambourg, Hesse, du Mecklembourg-Poméranie occidentale, de Basse-Saxe, Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Rhénanie-Palatinat, Sarre, Saxe, Saxe-Anhalt, du Schleswig-Holstein et de Thuringe, parachèveront l'unité et la liberté de l'Allemagne par une libre autodétermination. » Ce but ayant été atteint avec la réunification, une modification s'imposait et la phrase devint : « Les Allemands [...] ont achevé l'unité et la liberté de l'Allemagne par une libre autodétermination. La présente Loi fondamentale vaut ainsi pour le peuple tout entier. »

## LES DROITS FONDAMENTAUX AVEC CLAUSE « D'ÉTERNITÉ »

La Loi fondamentale prévoit une sorte de dispositif de sécurité : la clause dite « d'éternité » (*Ewigkeitsklausel*) à l'article 79, qui dispose que certains articles particulièrement importants de la constitution ne pourront jamais être abrogés. Ils sont « éternels », c'est-à-dire qu'ils resteront en vigueur tant que la Loi fondamentale sera la constitution de la République fédérale d'Allemagne. La clause dite « d'éternité » s'applique notamment à l'article 1 (« La dignité de l'être humain est intangible ») et à l'article 20, qui atteste que l'Allemagne est un État fédéral, constitué de länder, et que les länder participent à la législation. Parmi les droits fondamentaux figurent aussi le droit au libre développement de la personnalité, à la liberté d'opinion et à l'exercice d'une religion, ainsi que la liberté de la presse, l'instruction obligatoire, le libre exercice d'une profession, la protection de la famille et l'inviolabilité du domicile.

Tous les autres articles décrivent l'organisation de l'État de la République fédérale. Ils stipulent que l'Allemagne est un État de droit et un État social. L'article 20 affirme que le peuple décide de la composition du gouvernement grâce à la tenue d'élections régulières, au suffrage direct ou indirect : « Tout pouvoir d'État émane du peuple ». L'on y décrit aussi le principe de séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

## LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE DES LÄNDER

La Loi fondamentale prescrit que les conditions de vie doivent être homogènes sur tout le territoire. En raison de leurs différences, tous les länder ne présentent cependant pas les mêmes conditions. C'est pourquoi, la Loi fondamentale (article 107) établit aussi que la mission de l'État est d'équilibrer les diverses forces financières. Cela se fait au moyen de la péréquation financière et notamment de la redistribution fiscale, qui prévoit de lisser les différences de puissance financières entre länder, de sorte que tous les länder soient en mesure de s'acquitter des tâches qui leur incombent.



## LA LOI FONDAMENTALE ET L'EUROPE

Depuis sa promulgation, la Loi fondamentale a toujours été ouverte à l'Europe ; il s'agissait de la première constitution en Europe à traiter de la coopération internationale.

Au départ, cela fut rendu possible par l'article 24 qui permettait le transfert des droits souverains à des organismes intergouvernementaux. Après la réunification, le nouvel article 23 lui accorda en 1992 une base plus spécifique.

Celui-ci stipule que l'Allemagne sert la construction de l'Europe et s'autorise, sous le contrôle de la Cour constitutionnelle allemande à transférer des droits de souveraineté à l'Union européenne tout en restant un État autonome.

La Cour constitutionnelle fédérale veille à la précision de ces limites, à ce que le transfert de compétences ne soit pas excessif, à ce que les institutions européennes ne s'arrogent pas trop de droits de souveraineté, ou encore à une implication suffisante du Bundestag dans les affaires européennes.



## LA LOI FONDAMENTALE ET LA RÉUNIFICATION

Initialement, deux scénarios étaient prévus pour la réunification allemande : soit on intégrait d'autres parties de l'Allemagne dans le champ d'application de la Loi fondamentale en vertu de l'article 23, soit on adoptait une nouvelle constitution conformément à l'article 146.

Finalement, le traité d'unification (Einigungsvertrag) du 31 août 1990 rétablit l'unité nationale sur la base de l'article 23. Cet article put s'appliquer car les parlements des deux Allemagnes avaient au préalable confirmé cette décision à la majorité des deux tiers. Le préambule fut adapté en conséquence : il y est fixé que la Loi fondamentale, dans l'unité et la liberté achevées vaut pour le peuple tout entier. L'article 23 ayant rempli son rôle, il a été modifié par la suite : aujourd'hui il est exclusivement consacré à l'Europe.



**1396 gr.,  
35 cm x 24 cm :**  
un poids plume  
en comparaison  
de son poids  
historique  
et politique !

# CHAPITRE 5 - LES ORGANES CONSTITUTIONNELS

LA LOI FONDAMENTALE DÉTERMINE LES ORGANES CONSTITUTIONNELS QUI INTERVIENNENT AU NIVEAU FÉDÉRAL. CES ORGANES CONSTITUTIONNELS SONT :

				
<b>LE PARLEMENT ALLEMAND</b> <i>(Bundestag)</i> Articles 38 à 48	<b>LA FÉDÉRATION DE LÄNDER/ CHAMBRE DES LÄNDER</b> <i>(Bundesrat)</i> Articles 50 à 53	<b>LE PRÉSIDENT FÉDÉRAL</b> <i>(Bundespräsident)</i> Articles 54 à 61	<b>LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL</b> <i>(Bundesregierung)</i> Articles 62 à 69	<b>LA COUR CONSTITUTIONNELLE FÉDÉRALE</b> <i>(Bundesverfassungsgericht)</i> Articles 93 et 94, Articles 99 et 100
ainsi que deux organes non permanents constitués à des fins ponctuelles :				
<b>LA COMMISSION COMMUNE</b> <i>(Gemeinsamer Ausschuss)</i> Article 53		<b>L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE</b> <i>(Bundesversammlung)</i> Article 54		



## LE BUNDESTAG

Le parlement fédéral s'appelle le « Bundestag » et il est composé de députés élus au suffrage direct. Il est l'organe législatif. Ses tâches comprennent également le contrôle du gouvernement, du budget fédéral, du déploiement de l'armée allemande (*Bundeswehr*) à l'étranger et de l'élection du chancelier fédéral.

**Le mode de scrutin** est un « vote personnalisé à la proportionnelle » (*personalisierte Verhältniswahl*). Il est caractérisé par les éléments suivants : chaque électeur dispose de deux voix. La première sert à élire au scrutin majoritaire le candidat d'un parti de la circonscription locale, la seconde à élire la liste électorale d'un parti d'un land (*Landesliste*). Le nombre des mandats est basé sur ces seconds votes.

Le nombre de membres du parlement peut être augmenté par des mandats surnuméraires et compensatoires (*Überhangmandate und Ausgleichsmandate*). Ces mandats apparaissent lorsqu'un parti obtient plus de premières voix, c'est-à-dire des mandats directs dans un land qu'il n'en a le droit, calculés sur la base de la proportion des secondes voix obtenues dans ce land. Les mandats directs remportés étant conservés, le nombre total de députés peut augmenter. Ces mandats sont équilibrés par des mandats compensatoires pour les autres partis, de sorte que la répartition des sièges reflète au final correctement le résultat du second vote.

**La clause des 5 %** : elle stipule qu'un parti se présentant aux élections doit obtenir au moins 5 % des votes exprimés ou 3 mandats directs. À défaut, les votes exprimés pour ce parti ne sont pas pris en compte.



## LE BUNDES RAT

La participation du Bundesrat à la politique de la Fédération est l'expression de la répartition et de la pondération du pouvoir dans l'État fédéral. C'est par l'intermédiaire du Bundesrat que les gouvernements des länder sont impliqués dans la politique fédérale. Il fait valoir les intérêts des länder vis-à-vis de la Fédération. Grâce à lui, les idées politiques trouvent leur expression dans la législation. Dans l'exercice de ses fonctions, le Bundesrat agit en contrepoids au Bundestag et au gouvernement fédéral et est en même temps le trait d'union entre la Fédération et les länder. La Loi fondamentale prévoyant que les länder sont en charge de l'exécution des lois fédérales (art. 83), la participation du Bundesrat à l'élaboration des lois de la Fédération garantit la prise en compte à la fois de l'expérience administrative des länder lors de la conception des lois, et de leurs spécificités régionales et locales.

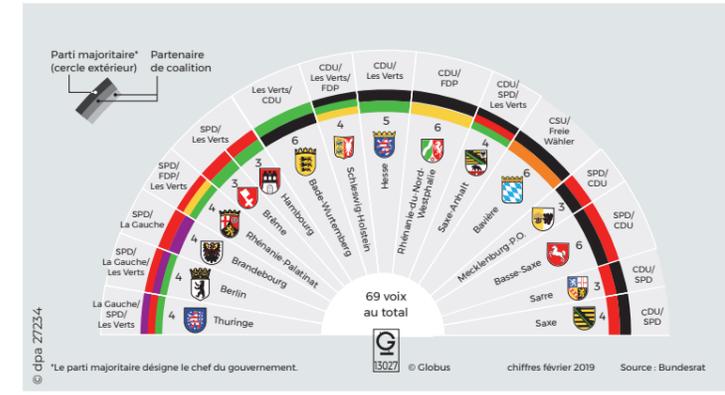
Le Bundesrat constitue à côté du Bundestag, le deuxième organe législatif.

Il jouit tout comme le Bundestag et le gouvernement du droit de déposer des propositions de loi (art.76). Celles-ci sont ensuite transmises au gouvernement pour avis et ce dernier est tenu de transmettre ses propositions au Bundestag dans un délai imparti. Aussi doit-il systématiquement être consulté avant l'adoption d'une loi fédérale.

De nombreuses lois ne peuvent d'ailleurs pas entrer en vigueur sans son accord exprès.

Le Bundesrat participe à la législation, mais son intervention varie selon les types de lois. Pour pouvoir modifier la Loi fondamentale, une majorité des deux tiers est requise. Le Bundesrat dispose dans ce cas d'un droit de veto absolu. Dans le cas des *Einspruchsgesetze* (« lois pouvant faire l'objet d'une opposition »), le Bundesrat peut certes exprimer son opposition lors d'un vote, mais si la majorité du Bundestag vote contre cette opposition, la loi sera adoptée.

Les 69 membres du Bundesrat ne sont pas élus. Chaque land y détache 3 à 6 représentants selon la taille du land. Les voix qui reviennent à un land ne peuvent être données qu'en bloc puisque ses représentants se sont mis préalablement d'accord lors d'une séance de cabinet de leur land.



## Le Bundesrat et l'Europe

Depuis la révision de l'article 23 de la Loi fondamentale, le Bundesrat dispose d'un droit de participation dans les affaires de l'Union européenne. Le gouvernement fédéral est tenu d'informer le Bundesrat des intentions de l'UE qui peuvent concerner les länder et avoir des répercussions sur eux. Si le dossier en question touche à un domaine juridique dans lequel les länder ont un droit consultatif au niveau national, le Bundesrat doit être impliqué. Il a même le pouvoir de nommer le représentant allemand au sein du Conseil de l'UE, tout en veillant à la préservation des intérêts de l'État allemand dans sa globalité.

## La chambre européenne du Bundesrat

Depuis 1992, l'article 52 de la Loi fondamentale permet au Bundesrat de disposer d'une chambre européenne. Ses décisions concernant des affaires européennes tiennent lieu de décisions de l'assemblée plénière du Bundesrat. Chargée de coordonner les positions des länder, cette chambre se réunit trois à quatre fois par an.



## DES INSTITUTIONS PROPRES AUX LÄNDER



### Les bureaux de représentation des länder auprès de la Fédération et l'Union européenne

Dans la capitale fédérale, chaque land dispose d'une représentation auprès du Bund afin de pouvoir défendre ses intérêts auprès du Bundesrat, du Bundestag et du gouvernement fédéral ainsi qu'auprès de tous les autres organes implantés à Berlin. Chaque représentation est dirigée par un(e) « plénipotentiaire du land auprès du Bund ». Tout plénipotentiaire membre du gouvernement de son land est généralement membre du Bundesrat. En même temps, ces représentations sont des vitrines des événements culturels de leur région.

Les länder ont en outre des représentations à Bruxelles chargées également de coordonner leurs intérêts.



### La Conférence des ministres-présidents (Ministerpräsidentenkonferenz, MPK)

Dans le cadre de leurs prérogatives propres, les 16 länder allemands coopèrent aux conférences des ministres-présidents et des ministres. La Conférence des ministres-présidents a été créée en 1954 en tant qu'institution permanente. Elle n'est pas un organe constitutionnel comme le Bundesrat, mais elle sert à autoréguler les länder. Ses décisions sont des recommandations. Afin de ne pas interférer avec les pouvoirs législatifs du Bundesrat, la Conférence des ministres-présidents a décidé en 1992 qu'une question ne pouvait être discutée dans une Conférence des ministres compétents si elle faisait l'objet de délibérations au Bundesrat.

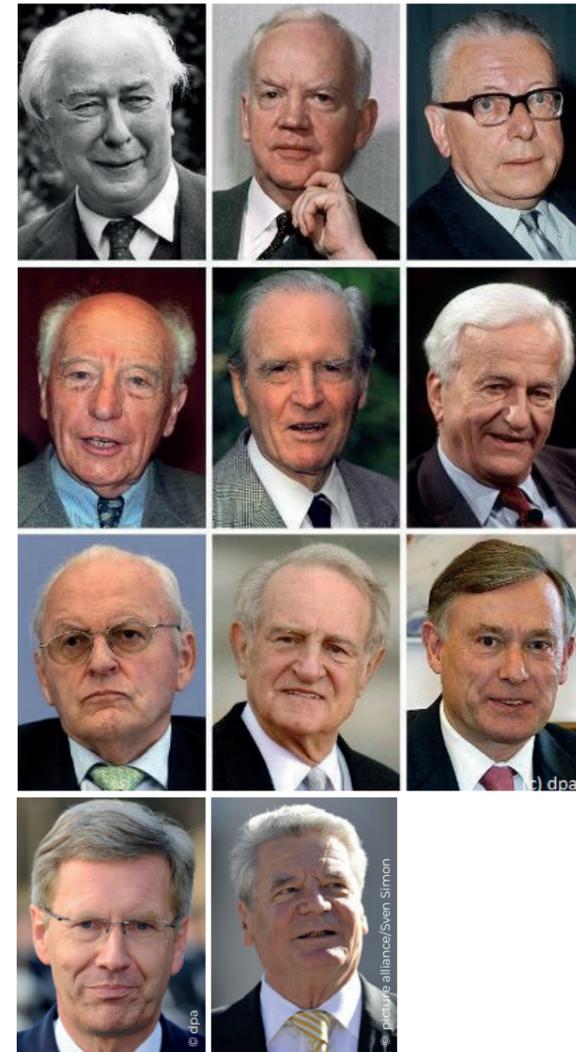
Dans certains cas, les ministres fédéraux respectifs participent aux conférences à titre consultatif. En règle générale, la Conférence des ministres-présidents se réunit au moins quatre fois par an. À l'issue de deux de ces rencontres, une réunion est prévue ultérieurement avec le chancelier. La présidence de la conférence est assurée chaque année à tour de rôle par un land différent.

Certaines conférences des ministres compétents sont même plus anciennes que la République fédérale d'Allemagne elle-même : c'est le cas des conférences de la construction et de la santé, qui ont été créées en 1948 et 1949. D'autres, comme l'égalité, l'intégration ou la protection des consommateurs, sont plus récentes. Leurs appareils administratifs respectifs sont également différents : par exemple, la Conférence permanente des ministres de l'Éducation et des Affaires culturelles (*Kultusministerkonferenz*) dispose d'un secrétariat permanent comptant environ 200 employés.



### La Conférence des ministres des Affaires européennes des länder allemands (Europaministerkonferenz der deutschen Länder, EMK)

Elle existe depuis 1992 et se réunit environ trois fois par an. Sa mission est de coordonner la politique européenne des länder allemands. Les 16 länder définissent ensemble leur position et la font valoir auprès du gouvernement fédéral et de la Commission européenne. Les représentants de l'EMK sont des ministres ou des sénateurs en charge de l'Europe dans leur land respectif. Cela signifie que chaque État fédéral dispose d'une voix au sein de cette conférence.



Douze présidents en soixante-dix ans d'existence de la République fédérale d'Allemagne

## LE PRÉSIDENT FÉDÉRAL

Le président fédéral est le chef de l'État. Même s'il n'y a pas de hiérarchie entre les organes constitutionnels, il siège à la tête de l'État en termes de protocole. Il incarne l'unité de la République fédérale d'Allemagne et peut aussi être considéré comme une autorité morale.

Le président fédéral est élu par l'Assemblée fédérale pour une durée de cinq ans et n'est rééligible qu'une seule fois pour un second mandat. Selon la Loi fondamentale est éligible tout Allemand ayant le droit de vote aux élections du Bundestag et âgé de quarante ans et plus (art. 54).

Le président fédéral est le seul organe constitutionnel à ne pas être un organe collégial mais composé d'une seule personne. Ses tâches comprennent la représentation de la République fédérale d'Allemagne à l'intérieur et à l'extérieur (apparitions publiques lors de manifestations nationales, sociales et culturelles, discours, visites aux länder et aux municipalités, visites d'État à l'étranger et accueil d'hôtes d'États étrangers). Il représente l'Allemagne en droit international, il conclut des traités avec des États étrangers, il accrédite les représentants diplomatiques allemands et accueille des diplomates étrangers.

En outre, il est responsable de la nomination et de la révocation du chancelier fédéral et des ministres fédéraux, de la dissolution du Bundestag, de la signature et de la promulgation des lois, ainsi que de la nomination et de la révocation des juges et des fonctionnaires fédéraux, des officiers et des sous-officiers.

Le président fédéral ne peut appartenir ni au gouvernement ni à un organe législatif de la Fédération ou d'un land (art. 55).

Un symbole du système fédéral : le fait que le président fédéral soit en charge de l'allocation annuelle de Noël (*Weihnachtsansprache*) alors que le chancelier prononce le discours plus politique du Nouvel An (*Neujahrsansprache*).



Frank-Walter Steinmeier, actuel président fédéral



## LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL : LE LEADER POLITIQUE

Le gouvernement fédéral se compose du chancelier fédéral et des ministres fédéraux (art. 62). Ensemble, ils forment le cabinet. Le chancelier fédéral est élu par le Bundestag sur recommandation du président fédéral. Les ministres fédéraux sont nommés par le président fédéral sur recommandation du chancelier fédéral. Dans la pratique, la formation du gouvernement précède l'élection du chancelier fédéral. Le chancelier désigné - jusqu'à présent il s'agit du chef du groupe parlementaire le plus fort - négocie le programme du gouvernement avec les partis en présence au gouvernement (partenaires de la coalition) et détermine le nombre et les domaines de compétences des ministres fédéraux.

Le gouvernement fédéral est un **organe collégial**, auquel incombe un certain nombre de décisions selon le principe de la collégialité (cela signifie que le gouvernement est composé de titulaires de mandats égaux, lesquels prennent des décisions lors d'un vote secret à une voix). Cela comprend notamment le droit de proposer des textes législatifs (art. 76). Ni le chancelier fédéral, ni un ou plusieurs ministres fédéraux ne peuvent donc soumettre une proposition législative de leur propre chef. Il doit toujours s'agir d'une décision commune.

## LES DEUX ORGANES CONSTITUTIONNELS NON PERMANENTS

### LA COMMISSION COMMUNE (GEMEINSAMER AUSSCHUSS)

est un organe constitutionnel non permanent, qui a la fonction d'un parlement dit d'urgence. Celui-ci se réunit si le Bundestag ne parvient pas à se réunir à temps ou à atteindre le quorum en raison d'un obstacle insurmontable. Il est composé de deux tiers des députés du Bundestag et d'un tiers des membres du Bundesrat, qui sont déjà établis.

### L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

est un organe constitutionnel non permanent dont la tâche est d'élire le président fédéral. En règle générale, l'Assemblée ne se réunit dans le bâtiment du Reichstag que tous les cinq ans. Elle se compose de tous les membres du Bundestag et d'un nombre égal de membres élus par les parlements des länder.



Sept chanceliers et une chancelière

## LE RÔLE DU CHANCELIER FÉDÉRAL

Il est le seul membre du gouvernement à être élu par le Bundestag et joue le rôle principal au sein du cabinet. Il ne peut donc pas être mis en minorité par une majorité au sein du cabinet. Il détermine les orientations politiques dont il est seul responsable. On parle souvent de « démocratie des chanceliers ». Cette expression est basée sur la compétence dite directive du chancelier fédéral, qui lui confère un rôle prépondérant au sein du gouvernement. Selon l'article 67 de la Loi fondamentale, le chancelier fédéral ne peut être renversé que par un vote de défiance constructif. Cela signifie qu'il peut être démis de ses fonctions par le Parlement seulement si un nouveau chancelier fédéral est élu en même temps à la majorité absolue.

La Loi fondamentale ne limite pas le nombre de mandats d'un chancelier. Depuis 1949, l'Allemagne a été gouvernée par huit chanceliers dont la plupart ont exercé plusieurs mandats. Ainsi Helmut Kohl est resté 16 ans à la tête du gouvernement. Tout comme Angela Merkel qui aura dirigé le cabinet de 2005 à 2021.



## LA COUR CONSTITUTIONNELLE FÉDÉRALE

Cette juridiction suprême de la République fédérale d'Allemagne n'est pas la dernière instance dans le cours normal des procédures, mais examine exclusivement les violations des droits fondamentaux dans les jugements et les lois. C'est un organe constitutionnel indépendant. Il est chargé de contrôler la constitutionnalité de l'action de l'État. Les seize juges qui y travaillent sont pour la moitié élus à la majorité des deux tiers du Bundestag et du Bundesrat. Ils ne peuvent pas appartenir au Bundestag, au Bundesrat, au gouvernement fédéral ou à un organe correspondant d'un État fédéral. Le mandat des juges constitutionnels est de douze ans et ils ne sont pas rééligibles. La Cour suprême a son siège à Karlsruhe et non à Berlin, autre illustration du système fédéral.

Outre la cour de Karlsruhe, l'Allemagne compte cinq cours suprêmes : la Cour fédérale de justice, la Cour fédérale administrative, la Cour fédérale du travail et la Cour fédérale du contentieux social (le *Bundessozialgericht*).

La Cour constitutionnelle est compétente pour :

- interpréter la Loi fondamentale,
- apprécier la conformité du droit fédéral et du droit des länder à cette loi,
- trancher les litiges relatifs aux droits et devoirs respectifs de la Fédération et des länder,
- statuer sur les recours constitutionnels qui peuvent être introduits par toute personne qui estime avoir été lésée par les pouvoirs publics dans ses droits fondamentaux,
- statuer sur les recours constitutionnels introduits par les communes pour violation du droit à l'autonomie administrative (art. 93).



## LA COUR CONSTITUTIONNELLE FÉDÉRALE ET LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

En matière de protection des droits fondamentaux, la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe se réserve en principe le droit de juger en dernière instance dans le cas où la protection européenne des droits fondamentaux serait en-deçà du niveau de protection requis par la Loi fondamentale. Parallèlement, la Cour constitutionnelle fédérale n'exclut pas a priori de continuer à examiner d'éventuels excès de pouvoir des organes européens.

# CHAPITRE 6 – RÉPARTITION DES COMPÉTENCES FÉDÉRATION-LÄNDER

La répartition des compétences entre la Fédération et les länder est une spécificité constitutionnelle qui oblige l'État à concilier de manière permanente intérêts fédéraux et intérêts des États fédérés dans le processus démocratique quotidien.

## DES COMPÉTENCES DISTINCTES ET IMBRIQUÉES À LA FOIS

La Loi fondamentale distingue quatre catégories de compétences législatives selon les matières : la compétence législative exclusive de la Fédération, la compétence législative concurrente (la Fédération et les länder peuvent légiférer), la législation-cadre de la Fédération qui peut fixer – pour certaines matières – des dispositions encadrant des lois adoptées par les länder, et enfin la compétence législative exclusive des länder.

FÉDÉRATION (art. 71,73)	FÉDÉRATION ≠ LÄNDER (art. 72 alinéa 3)	FÉDÉRATION OU LÄNDER (art. 72, alinéas 1, 2, 4, art. 74)	LÄNDER (art. 70)
La Fédération a l'exclusivité.	Les länder peuvent adopter des dispositions législatives s'écartant de la législation fédérale dans certaines matières.	La Fédération est prioritaire.	Les länder ont l'exclusivité.
Exemples	Exemples	Exemples	Exemples
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politique extérieure</li> <li>• Défense</li> <li>• Monnaie et système monétaire</li> <li>• Nationalité</li> <li>• Énergie nucléaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Environnement</li> <li>• Aménagement du territoire</li> <li>• Protection de la nature et entretien des paysages</li> <li>• Admission en établissements d'enseignement supérieur</li> <li>• Diplômes de l'enseignement supérieur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Droit pénal</li> <li>• Circulation routière</li> <li>• Gestion des déchets</li> <li>• Droit du travail</li> <li>• Formation professionnelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Éducation</li> <li>• Culture</li> <li>• Police</li> <li>• Fermeture des commerces</li> <li>• Droit municipal</li> </ul>

## LA RÉFORME DU FÉDÉRALISME DE 2006

Cette réforme était devenue nécessaire car la proportion des lois exigeant l'accord du Bundesrat était devenue trop importante. Après la création de la République fédérale en 1949, seulement 10 % des lois exigeaient l'accord du Bundesrat mais avec le temps, cette proportion était passée à 60 %. On constatait que bon nombre de textes de loi ne pouvaient être adoptés en raison du blocage exercé au niveau du Bundesrat par des länder ayant une autre coalition politique gouvernementale que le gouvernement fédéral.

En entamant la réforme, le gouvernement avait fixé deux objectifs principaux : rendre la répartition des compétences législatives entre la Fédération et les länder plus simple et plus claire et la procédure législative fédérale plus efficace. Depuis la réforme, les länder acceptent de moins intervenir dans le processus d'élaboration des lois fédérales, en échange d'un transfert de compétences dans un certain nombre de domaines. La réforme a renforcé la lisibilité du système puisque le citoyen sait plus facilement qui est responsable de quoi.

Si l'obligation d'approbation des lois au Bundesrat a été réduite, dans le même temps, les compétences des länder ont été augmentées : ils sont désormais autorisés à décider de leur propre droit à réglementer eux-mêmes les heures de fermeture des magasins. Ils sont seuls responsables des normes dans les établissements de soins et le système pénitentiaire. En ce qui concerne l'éducation, les länder sont les seuls responsables en la matière. Le gouvernement fédéral peut participer à des projets scientifiques et de recherche, toutefois ces mesures doivent être approuvées par tous les länder.

Pour la protection de l'environnement, c'est désormais l'autorité dite « de dérogation » (*Abweichungskompetenz*) qui décide. Le gouvernement fédéral peut créer un code complet de l'environnement, les länder peuvent toutefois adopter des règlements qui s'en écartent en partie et, à cet égard, ont la priorité. La responsabilité en matière de protection de l'air, des déchets et contre le bruit, incombe à la Fédération.

Les länder sont responsables de la gestion autonome des communes.

## LE FÉDÉRALISME ÉDUCATIF

Pour les citoyens allemands, la première manifestation du fédéralisme concerne le **système éducatif**. En effet, si l'éducation est un bien public et si la Loi fondamentale précise que « l'ensemble de l'enseignement scolaire est placé sous le contrôle de l'État », ce sont les länder qui assument son organisation concrète. En d'autres termes, **chacun des 16 länder** a son propre système éducatif. Cette compétence des länder pour les enseignements scolaires et universitaires ainsi que pour les affaires culturelles est qualifiée de « souveraineté culturelle des länder » (*Kulturhoheit der Länder*).

Jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, les Églises étaient les principales autorités responsables de l'enseignement dans l'espace germanophone. Aujourd'hui, c'est l'État - par le biais des länder - qui règle toutes les affaires scolaires. Les écoles privées sont autorisées sous réserve de l'obtention d'un agrément et sont soumises à la loi du land concerné. La Loi fondamentale dispose qu'il n'y a pas d'« écoles préparatoires » (*Vorschulen*), c'est-à-dire d'écoles équivalentes aux maternelles françaises. Cela signifie que les jardins d'enfants (*Kindergärten*) et les crèches (*Kindertagesstätten* ou *Kita*) ne font pas partie du système éducatif mais dépendent du ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse.

Du fait de ce fédéralisme appliqué à l'éducation, chaque land mène sa propre politique scolaire. Ainsi, des composantes du système éducatif peuvent être organisées de manière hétérogène et porter des appellations différentes.

Les systèmes éducatifs se distinguent à plusieurs égards d'un land à l'autre. Le contenu des programmes, les matières proposées ainsi que les types d'écoles varient. L'*Abitur* (équivalent du baccalauréat) est organisé différemment dans chaque land et même le passage de l'école élémentaire à l'enseignement secondaire est régi par des modalités différentes d'une région à l'autre.



## LA CONFÉRENCE PERMANENTE DES MINISTRES DE L'ÉDUCATION ET DES AFFAIRES CULTURELLES DES LÄNDER

Afin de garantir la cohérence des programmes éducatifs et permettre une comparaison entre leurs contenus, les länder coopèrent dans le cadre de la « Conférence permanente des ministres de l'Éducation et des Affaires culturelles des länder. » (*Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder* ou *KMK*). La **KMK** est composée des ministres et des sénateurs des länder chargés de l'éducation et de la formation, des établissements de l'enseignement supérieur, de la recherche et des affaires culturelles. Au sein de cette instance, les ministres de la Culture des 16 länder se concertent sur des aspects interrégionaux en lien avec l'éducation. Trois à quatre fois par an, la KMK se réunit en session plénière au niveau des ministres. Chaque land a une voix. Toutes les décisions doivent être prises à l'unanimité. La Conférence élit un nouveau président ou une nouvelle présidente chaque année.

La KMK a pour mission d'assurer une certaine cohésion entre les länder dans les domaines de l'éducation, des sciences et de la culture. Cela va de l'équivalence ou de la comparabilité des diplômes et des examens à la garantie d'un niveau d'éducation harmonisé.

## KULTURHOHEIT VERSUS ÉTAT FÉDÉRAL

En Allemagne, l'éducation est soumise au principe dit de **l'interdiction de coopération** (« *Kooperationsverbot* »), symbole de la stricte séparation des pouvoirs entre la Fédération et les länder sur les questions éducatives. En vigueur depuis 2006, cette interdiction a été votée dans le sillage de la réforme du fédéralisme. Depuis, la Fédération n'a plus le droit d'investir dans les institutions qui relèvent de la stricte compétence des länder : écoles, universités et établissements d'enseignement supérieur. Les mesures fédérales, à l'exemple de l'ancien programme des « écoles à la journée » (*Ganztagsschulen*), ne sont plus applicables en vertu de l'interdiction, dite de coopération.



Si le **Pacte numérique pour l'école** (« *DigitalPakt Schule* ») destiné à faire progresser l'équipement des établissements scolaires en matériel numérique a pu entrer en vigueur en avril 2019, c'est grâce à la modification de l'article 104c de la Loi fondamentale. Ainsi, avec ce pacte, la Fédération aide les länder et les communes à investir dans des équipements numériques éducatifs. En contrepartie, les länder s'engagent à développer l'éducation numérique.

Le fédéralisme en débat dans le système éducatif : Le traité de coalition de 2017 prévoyait la création d'un **Conseil national de l'éducation** (*Nationaler Bildungsrat*) composé de chercheurs, de professionnels de l'enseignement ainsi que de représentants de la Fédération, des länder et des municipalités. Ce conseil devait avoir pour mission d'émettre, sur une base scientifique, des propositions visant à améliorer la transparence, la qualité et la comparabilité des systèmes éducatifs allemands. Mais il n'a jamais vu le jour, la Bavière et le Bade-Wurtemberg ayant refusé d'y être représentés, par crainte, notamment, de voir la Fédération s'arroger un trop grand pouvoir, ce qui mettrait en péril l'indépendance des länder en matière éducative et culturelle. Les länder envisagent toujours de fonder une instance similaire mais sans la participation de la Fédération. Ils souhaitent créer un conseil scientifique qui les conseillerait et leur soumettrait des recommandations sur les questions éducatives. Les détails de ce projet doivent encore être précisés puis validés lors d'une des prochaines conférences des ministres de l'Éducation et des Affaires culturelles.



## LA SÉCURITÉ INTÉRIÈRE – LA POLICE

Autre institution publique de proximité, la police est elle aussi régie par le fédéralisme. Ainsi, en vue d'assurer la sécurité intérieure du pays, les polices des 16 länder travaillent en coopération avec la police fédérale (*Bundespolizei*) et l'Office fédéral de police criminelle (*Bundeskriminalamt, BKA*).

Là encore, il y a des différences d'un land à l'autre : l'organisation interne et l'appellation des unités peuvent varier (un commissariat pourra être une *Polizeihauptwache* ou un *Kommissariat* par exemple). Comme son nom l'indique, la *Landespolizei* (police du land) agit presque exclusivement sur le territoire du land concerné et ne peut intervenir dans d'autres länder que sur demande des autres *Landespolizeien* (par le biais du ministère de l'Intérieur du land).

La **police fédérale** (*Bundespolizei*) est chargée d'assurer la sécurité nationale aux frontières, dans les aéroports, dans les gares et en mer, de protéger les biens nationaux, d'intervenir en cas d'état d'urgence, de participer à des missions de défense, de coopérer à l'international, de lutter contre la criminalité et d'assister les länder.

En matière de lutte contre le terrorisme c'est l'Office fédéral de police criminelle (*BKA*) qui est compétent.

Au niveau de la sécurité intérieure du pays, on observe donc ici une autre caractéristique du fédéralisme allemand : une étroite imbrication des missions de la Fédération et des länder. En matière de sécurité intérieure tout particulièrement, les autorités des länder coopèrent en effet étroitement entre elles et avec la Fédération.

## LA FÊTE NATIONALE ALLEMANDE

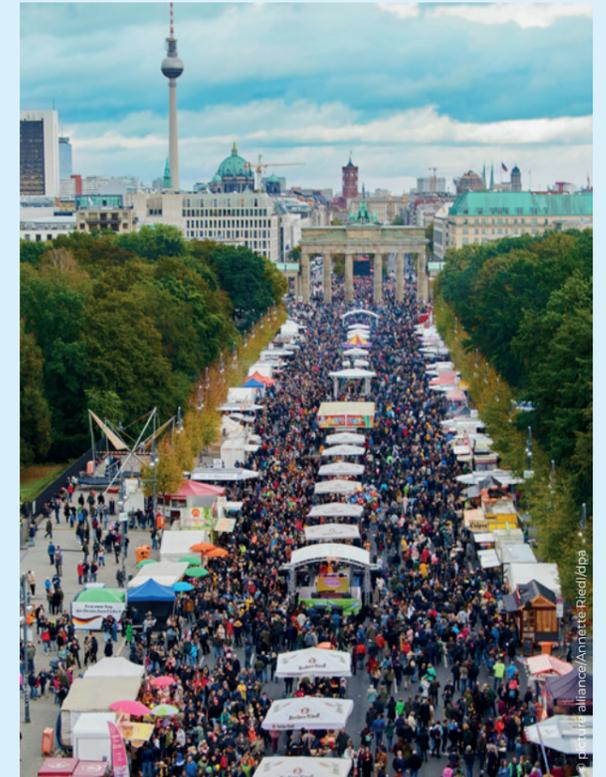
Le **3 octobre 1990**, le traité d'unification entrain en vigueur : il scellait définitivement la réunification allemande et faisait officiellement de cette « Journée de l'unité allemande » la fête nationale de l'Allemagne. Depuis lors, les célébrations officielles du 3 octobre sont organisées dans la capitale du land qui exerce pour l'année en cours la présidence du Bundesrat.

Cependant, le principe de la capitale du land ne s'applique pas toujours : par exemple, les célébrations officielles de 2011 en Rhénanie-du-Nord-Westphalie n'ont pas eu lieu dans la capitale du land, Düsseldorf, mais dans la ville fédérale de Bonn. En 2015, les célébrations ne se sont pas déroulées à Wiesbaden, la capitale du land de Hesse, mais à Francfort-sur-le-Main.

La tradition veut que la ville concernée accueille une grande fête citoyenne (*Einheitsfest*) au cours de laquelle les länder et le gouvernement fédéral se présentent dans un espace dédié, la *Ländermeile*.

Une autre grande fête (*Deutschlandfest*) se tient toujours en parallèle dans la capitale fédérale.

Il convient de noter que ces deux appellations sont interchangeables : elles peuvent être utilisées pour les deux fêtes.



Pourquoi le 3 octobre – et non le 9 novembre – a-t-il été choisi pour le jour de la fête nationale allemande ?

Le 9 novembre, jour de la chute du mur de Berlin, a été rejeté car c'est aussi un 9 novembre qu'a eu lieu, en 1938, la tristement célèbre Nuit de Cristal. Et il est exclu d'associer l'unité allemande à cette date restée dans l'histoire en raison des violences commises par les nazis envers les juifs.

Lors d'une séance extraordinaire le 22 août 1990, la Chambre du peuple (le parlement) de la RDA approuve l'adhésion de la RDA au champ d'application territoriale de la Loi fondamentale avec effet au 3 octobre 1990. La date du 3 octobre est choisie pour des raisons pratiques : les gouvernements des deux Allemagnes ont en effet arrêté un calendrier fixant au 2 décembre la tenue des premières élections législatives de l'Allemagne réunifiée. Les listes électorales devant être prêtes au moins 8 semaines avant le scrutin, il fallait que les citoyens de RDA deviennent des citoyens de la RFA au plus tard le 7 octobre. Or, cette année-là, ce jour tombe un dimanche. On choisit donc de fixer cette date historique quelques jours plus tôt, et c'est la journée du 3 octobre qui est retenue !

**Sources :**

[www.bpb.de](http://www.bpb.de) (Bundeszentrale für politische Bildung)

[www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de)

[www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)

[www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)

[www.tatsachen-ueber-deutschland.de](http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de)

[www.deutschland.de](http://www.deutschland.de)

[www.dw.de](http://www.dw.de)

[www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de)

---

# LE FÉDÉRALISME ALLEMAND

L'UNITÉ DANS LA DIVERSITÉ

Brochure publiée par Allemagne Diplomatie - Édition 2020/2021

Rédaction : Daniela Tatin

Traduction: Alexandra Albert, Stéphanie Peltier, Valérie Reinhardt

Relecture: Patricia Vivo-Lemaire

Graphisme : Nina Bahsoun

[www.allemande.diplo.de](http://www.allemande.diplo.de)

[allemande@pari.diplo.de](mailto:allemande@pari.diplo.de)

[@AllemagneDiplo](https://twitter.com/AllemagneDiplo) 

[@AllemagneDiplo](https://www.instagram.com/AllemagneDiplo) 

[Ambassade d'Allemagne à Paris](https://www.facebook.com/Ambassade.dAllemagne.Paris) 