

Régime législatif, exécutif et judiciaire en Allemagne

1.

La Loi fondamentale

La Loi Fondamentale allemande (24 mai 1949) a valeur de Constitution en Allemagne. Elle fixe notamment la supériorité hiérarchique de l'Etat Fédéral sur les états fédérés, les Länder.

La Loi fondamentale soumet la législation au régime constitutionnel et la gestion de l'Etat au droit et à la loi. L'article 1 de la Loi fondamentale a une importance particulière. Il fait du respect de la dignité humaine la mission la plus noble du régime constitutionnel : « La dignité de l'homme est intangible. Tous les pouvoirs publics doivent la respecter et la protéger. » Les autres droits fondamentaux garantissent entre autres la liberté d'agir dans le cadre de la loi, l'égalité de tous devant la loi, la liberté d'expression et de la presse, la liberté d'association et la protection de la famille.

2.

Le pouvoir législatif

Le parlement Allemand est composé d'un Bundestag (Chambre des députés) et d'un Bundesrat (Conseil fédéral). Le Bundestag a une compétence législative fédérale et se compose de députés élus au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans. Le Bundesrat représente les Länder. Il est composé de ministres délégués par les gouvernements des Etats fédérés (Länder).

a)

Le Bundestag

Le Bundestag est l'assemblée élue représentant le peuple allemand. Ses députés s'organisent en groupes parlementaires qui élisent l'un d'eux président de leur groupe. Le Bundestag a pour mission d'élire le chancelier puis de le maintenir dans ses fonctions en soutenant sa politique. Le Bundestag peut remplacer le chancelier en lui refusant sa confiance. Il ressemble en cela à d'autres Parlements. Que le chancelier soit élu en Allemagne ou nommé par le chef de l'Etat comme c'est le cas en Grande-Bretagne ou dans d'autres démocraties parlementaires ne fait pas de grande différence. Dans ces dernières, le leader du parti disposant d'une majorité parlementaire est nommé chef du gouvernement.

La deuxième grande tâche des députés au Bundestag est de légiférer (Députés). Depuis 1949, quelque 9000 projets de loi ont été présentés au Parlement et plus de 6200 lois adoptées. Il s'agit en majorité de modifications apportées aux lois existantes. La plupart des projets de loi sont soumis par le gouvernement fédéral. Une petite partie est proposée par le Parlement lui-même ou par le Bundesrat. Ici aussi, le Bundestag ressemble aux Parlements d'autres démocraties parlementaires en ce qu'il adopte principalement des lois proposées par le gouvernement fédéral. Mais le Bundestag est moins un Parlement où l'on débat comme le voudrait par exemple la culture parlementaire britannique. C'est plutôt un Parlement où l'on élabore les textes : les Commissions parlementaires du Bundestag discutent avec une grande connaissance des faits les projets de loi soumis au Parlement. Son fonctionnement ressemble ainsi à celui du Congrès américain.

La troisième grande tâche du Bundestag est de contrôler le travail du gouvernement. L'opposition parlementaire exerce un contrôle parlementaire bien visible pour l'opinion publique. Une partie moins visible mais tout aussi efficace de ce contrôle est exercée par les députés des partis gouvernementaux qui posent des questions critiques à leurs représentants au gouvernement.

b)

Le Bundesrat

Le Bundesrat est la représentation des Länder, une sorte de deuxième Chambre à côté du Bundestag. Il doit débattre de chaque loi fédérale. En tant que Chambre des Länder, le Bundesrat a la même fonction que les deuxième Chambres dans les autres Etats fédéraux où elles sont souvent appelées « Sénats ». Le Bundesrat se compose exclusivement des représentants des gouvernements des 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. En effet, Brême, le plus petit Land, a 660 000 habitants, alors que le plus peuplé, la Rhénanie-Westphalie, en compte plus de 18 millions.

Le Bundesrat contribue à l'élaboration des lois fédérales. Il se distingue en cela des deuxième Chambres d'autres Etats fédéraux. La Loi fondamentale prévoit deux types de participation à la législation. Les lois fédérales qui provoquent des coûts administratifs supplémentaires ou qui remplacent des lois des Länder ont besoin d'obtenir l'accord du Bundesrat ; celui-ci doit approuver une loi adoptée par le Bundestag pour qu'elle puisse entrer en vigueur. Le Bundesrat a alors le statut d'un organe législatif à égalité de droits avec le Bundestag. Actuellement, plus de 50 % des lois doivent être soumises à l'accord du Bundesrat. Comme les lois fédérales sont systématiquement appliquées par les administrations des Länder, les lois les plus importantes et les plus onéreuses font entrer en jeu la compétence administrative des Länder. Il faut distinguer entre les lois devant être approuvées par le Bundesrat et les « lois n'autorisant que des objections ». Le Bundesrat peut les rejeter mais le Bundestag peut refuser ces objections avec la même majorité que celle qui règne au Bundesrat, soit une majorité simple, une majorité absolue ou une majorité des deux tiers.

Quand on sait que le travail du Bundesrat repose sur les épaules des seize gouvernements des Länder, on comprend que ceux-ci sont des acteurs politiques importants au niveau fédéral. C'est à ce fait que les ministres-présidents – les chefs des gouvernements des Länder – doivent une envergure dépassant largement le cadre de leur Land. En septembre 2006, une Réforme du fédéralisme a réorganisé le partage des compétences entre la Fédération et les Länder. Cette réforme cherchait à améliorer la capacité d'action et de décision de la Fédération et des Länder et à déterminer clairement les différentes responsabilités politiques.

3.

Le pouvoir exécutif

a)

Le président fédéral

En sa qualité de chef de l'Etat, le président fédéral représente la République fédérale d'Allemagne à l'extérieur et nomme les membres du gouvernement, les juges et les hauts fonctionnaires. Sa signature permet l'entrée en vigueur des lois. Il limoge le gouvernement et peut, comme ce fut le cas en 2005, dissoudre le Parlement avant terme dans des cas exceptionnels. La Loi fondamentale n'accorde pas au président fédéral de droit de veto contre les lois adoptées par les organes parlementaires, comme en disposent par exemple le président américain ou d'autres présidents. Le président fédéral confirme les décisions parlementaires et les propositions du gouvernement pour les personnes destinées à de hautes fonctions, mais il ne peut que vérifier si celles-ci ont été élaborées en conformité avec la Loi fondamentale.

Le président fédéral occupe ses fonctions pour cinq ans et peut être réélu. Il est élu par l'Assemblée fédérale. Celle-ci se compose d'une part des membres du Bundestag et, d'autre part, du même nombre de personnes élues par les Parlements des seize Länder.

b)

Le chancelier et le gouvernement

Le chancelier est le seul membre élu du gouvernement fédéral. La Constitution lui donne le droit de choisir lui-même les ministres qui dirigeront les plus grandes administrations politiques. Le chancelier détermine le nombre de ministères et leurs compétences. C'est lui qui définit les grandes lignes de l'action gouvernementale. Avec ces compétences, le chancelier dispose de tout un arsenal d'instruments politiques et d'un pouvoir comparable à celui des présidents dans les démocraties présidentielles.

L'élection du chancelier est précédée de discussions approfondies entre les partis qui souhaitent gouverner ensemble. Il y va de la répartition des ministères entre les partis, des ministères à conserver et des ministères à créer. Le parti le plus puissant de cette coalition gouvernementale choisit le chancelier dans son rang. Les partis se concertent également sur les projets qu'ils souhaitent réaliser au cours des années à venir. Le résultat de ces négociations est ensuite inscrit dans un accord de coalition. Ce n'est qu'après ces différentes étapes que le chancelier sera élu. Les négociations entre les partis gouvernementaux préparent les décisions du gouvernement fédéral et les accompagnent. Si les objectifs politiques communs s'épuisent avant les prochaines élections au Bundestag, le remplacement du chancelier devient d'actualité. Un nouveau chancelier doit alors être élu par une « motion de défiance constructive ». Ce retrait offensif de la confiance du Parlement oblige les partis représentés au Bundestag à former une nouvelle majorité capable de gouverner avant de renverser le chancelier.

Le chancelier aussi peut poser à tout moment la question de confiance au Bundestag pour vérifier s'il jouit encore du soutien sans réserve des partis gouvernementaux. Si le chancelier perd ce vote, c'est-à-dire si une partie de la majorité gouvernementale se détourne du chancelier, la décision de dissoudre le Bundestag et, donc la tenue de nouvelles élections, est entre les mains du président fédéral. Celui-ci peut aussi demander aux partis représentés au Bundestag de tenter de former un nouveau gouvernement.

4.

Le pouvoir judiciaire

L'Allemagne s'est dotée d'un Code civil en 1900, qui s'adresse plus particulièrement aux professionnels du droit. Il est de se fait assez compliqué et relativement technique. Actuellement la tendance est à la décodification, si bien que les nouvelles lois allemandes ne sont plus intégrées au Code civil.

Le Code pénal et le Code de Procédure pénale allemand remontent au code prussien de 1851. Ils ont fait l'objet de nombreuses modifications au cours des différents régimes politiques. En 1949, avec la promulgation de la loi Fondamentale allemande, les codes ont été réformés et continuent aujourd'hui de subir des aménagements.

a)

La Cour constitutionnelle fédérale

La Cour constitutionnelle fédérale est une institution caractéristique de la démocratie d'après-guerre en Allemagne. La Loi fondamentale lui a donné le droit d'invalider des lois élaborées démocratiquement quand elle est d'avis que ces lois transgressent la Loi fondamentale. La Cour constitutionnelle ne peut se réunir que si un recours est déposé. Les organes fédéraux (le président fédéral, le Bundestag, le Bundesrat, le gouvernement fédéral) ou des membres de ces organes comme les députés ou les groupes parlementaires, sont admis à déposer un recours auprès de la Cour, de même que les gouvernements des Länder. En cas de conflit constitutionnel, la Cour constitutionnelle agit de manière à protéger

l'Etat fédéral et la séparation des pouvoirs garantie par la Loi fondamentale. Pour permettre à une minorité parlementaire de faire appel à la Cour constitutionnelle, un tiers des membres du Bundestag suffit pour porter plainte contre une norme juridique (recours abstrait pour le contrôle des normes).

La Loi fondamentale accorde en outre à chaque citoyen le droit de déposer un « recours constitutionnel » lorsqu'il estime que l'un de ses droits fondamentaux est violé par une autorité publique. Chaque année, des milliers de citoyens déposent une plainte auprès de la Cour. Mais celle-ci est libre de ne retenir dans cette multitude de plaintes que celles qui permettent d'espérer un jugement qui fera jurisprudence sur le respect des droits fondamentaux. Enfin, chaque tribunal allemand est dans l'obligation de faire appel à la Cour constitutionnelle avec un « recours concret pour le contrôle des normes » lorsqu'il estime qu'une loi est anticonstitutionnelle. La Cour constitutionnelle fédérale, située à Karlsruhe, a le monopole de l'interprétation de la Constitution pour l'ensemble de la juridiction.

b)

L'article 55 de la loi Fondamentale établit 5 ordres de juridictions. Pour chacun des ordres suivants, le système allemand présente une structure verticale constituée de plusieurs Tribunaux dans les Länder et d'une Cour fédérale par ordre à l'échelon supérieur.

1. Juridiction ordinaire (civil et pénal)
2. Juridiction administrative
3. Juridiction financière
4. Juridiction prud'homale
5. Juridiction sociale

La chambre commune des Cours suprêmes de la fédération a été instituée par la loi de 1968 afin de garantir l'unité de la jurisprudence. Composée de représentants de chacune des Cours fédérales, elle se prononce lorsqu'une loi fédérale suprême entend s'écarter d'une décision d'une autre Cour suprême ou de la chambre commune.

Ingrid Mair, Caemmerer Lenz, Karlsruhe