

Les *Länder* allemands au sein du système communautaire européen

par Rudolf HRBEK

Les *Länder* allemands ont embrassé avec succès le rôle d'acteurs actifs joué au sein du système de la CEE, comme peuvent en témoigner les activités suivantes :

- les *Länder* se sont efforcés d'être impliqués dans le processus décisionnel de la CEE à l'échelon national, et sont parvenus, avec succès, à instituer un large éventail de modalités de participation en ce domaine, notamment en matière juridique ;
- les *Länder* ont créé des maillons de communication directe avec les institutions de la CEE et l'ensemble du réseau mis en place à Bruxelles ; les *Länder* font aujourd'hui partie intégrante de ce réseau ;
- les *Länder* ont tenté d'institutionnaliser leur participation au processus décisionnel formel de la CEE, et les dispositions du Traité de Maastricht sur l'Union européenne peuvent être considérées comme un premier pas dans cette direction.

Le fondement de tous ces phénomènes réside dans le fait que les *Länder* ont été directement influencés - de manière davantage marquée ces dernières années - par la CEE et les politiques instaurées par la Communauté européenne. Les *Länder* se sont efforcés de relever le défi posé. Les réponses apportées ont eu, et continueront d'avoir à l'avenir, des répercussions sur le fédéralisme en Allemagne, de même que sur le système futur de la CEE, qui, aux termes du Traité de Maastricht, est engagée sur la voie de l'Union européenne.

Le rapport ci-après a la vocation suivante : en premier lieu, et de manière brève, exposer les défis auxquels les *Länder* sont confrontés selon eux ; en second lieu, définir et analyser leurs propres réactions ; en dernier lieu, tirer des conclusions sur l'avenir du fédéralisme allemand et du futur système communautaire.

Intégration de la CEE : un défi pour les *Länder* allemands

La République fédérale d'Allemagne est le seul pays membre de la CEE possédant une structure de type fédéral. Un des éléments fondamentaux de ce système réside dans le fait que les *Länder* jouissent de compétences politiques et juridiques et d'un statut d'État ; en d'autres termes les *Länder* ne consti-

tuent pas uniquement des unités territoriales agissant en qualité de subordonnés administratifs du gouvernement central. Ce point induit deux implications majeures :

- la Constitution (législation fondamentale) confère aux Länder de véritables pouvoirs : ces derniers assument une responsabilité exclusive concernant certains domaines politiques spécifiques, parmi lesquels l'éducation et la formation professionnelle, les transports et la politique de l'environnement, les décisions afférentes aux médias et la définition de la politique économique à l'échelon régional. Etant donné que le fédéralisme est considéré comme l'un des principes fondamentaux et dès lors inviolable de la Constitution, et qu'il ne peut, en conséquence, être annulé par voie d'amendements constitutionnels, l'autonomie législative des Länder - en ces domaines - ne peut être ramenée en dessous d'un certain seuil. Sinon, le statut d'État des Länder, caractérisé par l'attribution de pouvoirs spécifiques, se trouverait mis en péril ;

- la Constitution prévoit la participation des Länder au Bundesrat (Conseil fédéral) en matière de législation et d'administration de la fédération, impliquant, pour les Länder, un droit constitutionnellement garanti de prendre part au processus décisionnel à l'échelon fédéral.

La seconde caractéristique du fédéralisme allemand porte sur la nécessité d'un équilibre entre la fédération (Bund) et les États (Länder), induisant ainsi l'existence d'une coopération entre tous les membres et le système fédéral.

Dans ce contexte, les Länder sont confrontés à un double défi issu de l'intégration de la CEE. Premièrement, les Länder ont le sentiment, sous l'effet de l'expansion grandissante des activités de la CEE, de constater une diminution de leur autonomie dans la prise de décisions indépendantes dans des domaines spécifiques. Deuxièmement, les Länder critiquent le fait de ne pas se voir attribuer une possibilité suffisante de prendre part, à l'échelon national, aux décisions d'inspiration communautaire. Aux yeux des Länder, ces deux problèmes constituent une sérieuse menace pour la structure fédérale en tant que telle, au sens où ceux-ci mettent en danger à la fois leur propre autonomie politique et l'équilibre indispensable instauré entre la fédération et les États.

Incursions de la CEE dans les responsabilités des Länder

Aux termes des traités institués par la CEE, la Communauté possède juridiquement le droit d'instaurer des lois dont l'application est obligatoire à ses États-membres. Sur cette base, la Communauté s'est montrée très active, et le champ pratique de ses activités s'est considérablement étendu depuis le début des années 1980. L'accroissement du rôle joué par la CEE s'est traduit par la prise de pouvoirs dans les domaines de la politique, lesquels, selon la répartition constitutionnelle de la responsabilité en Allemagne, ont été habituellement réservés aux Länder. Tandis que certaines de ces politiques relèvent de la responsabilité exclusive des Länder, d'autres politiques viennent empiéter sur leurs intérêts fondamentaux. Il existe de nombreux exemples de cas où les Länder sont particulièrement touchés par le rôle de la CEE :

- les Länder élèvent des critiques contre le fait que la Communauté joue un rôle croissant dans les domaines de la culture, de l'éducation et de la formation professionnelle ;

- les tentatives de la Commission européenne pour réglementer les productions radiodiffusées ont donné lieu à une réponse très négative de la part des Länder, étant donné que ce secteur est placé sous la responsabilité exclusive des Länder en vertu de la Constitution allemande ;
- ce constat est également vrai pour la politique de la santé. En l'occurrence, les Länder critiquent les programmes de prévention contre le cancer et le SIDA dont la CEE est l'initiatrice ;
- concernant le domaine de la politique menée en matière de recherche, les Länder exigent que les prises de mesures par les États-membres et leurs composantes constitutives, comme les Länder allemands, continuent à être possible et ne soient en aucune manière entravées ;
- dans le domaine de la politique de l'environnement, les Länder ont exigé que le principe de subsidiarité devait être de la même façon observé ;
- la capacité à gérer en toute indépendance leur propre politique économique d'un point de vue structurel, et en conséquence à promouvoir le développement de l'économie régionale, revêt une importance particulière pour les Länder. Ces derniers ont mis l'accent sur le fait que la définition de la politique économique régionale devait demeurer exclusivement sous l'autorité des Länder et que la Communauté, en l'espèce, devait jouer un rôle moindre ;

La liste susmentionnée démontre la manière dont les Länder sont concernés par la politique de la CEE et les raisons pour lesquelles ils sont à la fois inquiets de voir leur statut d'indépendance politique attaqué et, de façon plus générale, l'essence même du système fédéral mise en péril. En guise de réponse initiale, les Länder ont exigé une intervention réduite de la part de la CEE et une observance plus stricte du principe de subsidiarité. En conséquence, les Länder ont le sentiment que le champ d'action de la Communauté devrait se limiter uniquement aux domaines où un besoin réel a été établi pour l'instauration de réglementations à l'échelon de la Communauté tout entière. Il convient de mettre un terme, dans leur ensemble, à toutes mesures prises par la Communauté manquant de fondements juridiques suffisants, comme cela est le cas pour les mesures adoptées dans le domaine de la radio-diffusion.

Absence de participation suffisante des Länder dans les prises de décision de la CEE

Les principales critiques des Länder se focalisent sur le processus décisionnel de la CEE, lequel génère des problèmes considérables pour un État-membre de type fédéral à l'image de la République fédérale d'Allemagne. Le Conseil des ministres, au sein duquel la RFA est représentée par le gouvernement fédéral, demeure l'organe législatif majeur de la Communauté. Comme nous l'avons vu, certaines des décisions adoptées dans la CEE affectent de manière directe des domaines relevant de la stricte responsabilité des Länder, tandis que d'autres concernent leurs intérêts fondamentaux. Cela signifie que le Gouvernement fédéral joue un rôle dans la prise de décisions externes au sein du Conseil, lesquelles dépassent le cadre de ses prérogatives internes définies en vertu de la Constitution. Dans cette mesure, la Communauté ne prend pas en considération la structure fédérale de la RFA. Les Traités garantissent la représentation de chaque État-membre par son gouvernement central, mais ne prennent pas en compte les différentes

modalités sous-jacentes à toute formation d'opinion interne et, en particulier, les organismes impliqués dans le processus de décision interne

Pour ces raisons, les Länder ont régulièrement exigé, depuis la création de la Communauté, de se voir attribuer des privilèges étendus en matière de participation dans les discussions internes et de processus décisionnel concernant les affaires de la CEE. De cette manière, les Länder ont tenté d'assurer une gestion convenable de leurs intérêts. Lorsque les Traités de la CEE stipulent ou autorisent déjà une prise de décision de la Communauté dans des secteurs politiques que les Länder considèrent relever de leur domaine de responsabilité propre, on croit que les Länder doivent dès lors exercer leur influence sur les décisions prises.

Réactions et réponses des Länder

Depuis la création de la Communauté européenne, les Länder ont assimilé l'existence et le développement dynamique de cette dernière à un défi, et ont, en conséquence, pris des mesures et des initiatives pour y répondre. Il est possible de distinguer trois périodes témoignant de schémas distincts d'implication et de participation des Länder à la définition de la politique de la CEE.

Implication des Länder dans la définition de la politique de la CEE jusqu'en 1986/87

Depuis la ratification des Traités de Rome en 1957, les Länder ont continuellement exigé des prérogatives aussi larges que possible pour prendre part au processus décisionnel interne concernant les affaires de la CEE, justifiant leurs demandes en ce sens par le fait que, en leur qualité de composantes constitutives de la fédération, ils se trouvaient directement concernés par les activités de la CEE. Bien que le gouvernement fédéral ait toujours manifesté de la sympathie à l'égard de leurs revendications, il a en revanche fait montre d'une rare absence de générosité pour donner aux Länder l'opportunité d'une implication politique. Le gouvernement fédéral a justifié sa position en la matière en termes constitutionnels par référence à l'Article 32 de la Constitution, lequel lui confère l'autorité de représenter la République fédérale à l'étranger, et à l'Article 24 investissant la fédération de prérogatives de transfert de pouvoirs souverains au profit des institutions intergouvernementales (dénommé pouvoir d'intégration). En langage politique plus pratique, le Gouvernement fédéral a légitimé sa position en se référant aux diverses demandes politiques et courantes créées par l'intégration de la Communauté européenne, lesquelles rendent impossible de subordonner une prise de décision européenne au sein des institutions de la CEE à l'approbation de chaque Land ou même à celle du Bundesrat. Toutefois, le Gouvernement fédéral a fortement souligné sa volonté d'observer le principe de la « courtoisie fédérale » (Bundestreue) concernant toutes les décisions afférentes à la politique européenne et son intention d'opérer ainsi la prise en compte des intérêts des Länder.

En raison de leurs avis divergents sur la Constitution, le Gouvernement fédéral et les Länder se sont dirigés vers l'adoption d'une approche *ad hoc* fondée sur l'élaboration et l'extension progressive du champ des règles et pro-

cédures autorisant les Länder à prendre part au processus de décision interne sur les dossiers de la CEE. Ces règles et procédures englobent deux types de participation, formelle et informelle :

- selon la procédure du Bundesrat, obligation est faite au gouvernement fédéral de dispenser des informations sur les dossiers de la Communauté européenne, et le Bundesrat est habilité (au même titre que le Bundestag) à recevoir lesdites informations. Le Bundesrat possède alors la faculté de discuter les propositions de la Commission et d'effectuer des recommandations au Gouvernement fédéral. Tandis que le Gouvernement fédéral n'est pas obligé d'agir en suivant les recommandations ainsi préconisées, il doit, conformément au principe de la courtoisie fédérale (Bundestreue), les prendre en considération lorsqu'il formule un point de vue et conduit des négociations avec des instances de la CEE. Cette procédure a permis aux Länder d'exercer une certaine influence sur la prise de décision interne concernant des dossiers communautaires. Pour cette raison, la procédure est devenue une source d'échanges d'opinion intenses et réguliers entre le Gouvernement fédéral et le Bundesrat et, par voie de conséquence, les gouvernements des Länder. En outre, comme l'expertise et l'expérience de gestion des Länder a été rendue accessible par le biais de cette forme de communication, la procédure s'est également révélée être une pratique utile et précieuse pour le Gouvernement fédéral, et pas uniquement en raison du fait qu'il incombe habituellement aux Länder de mettre en œuvre les décisions communautaires à l'échelon interne ;

- il existe l'institution de l'Observatoire des Länder (Länder Observer), créé dès 1956 durant la conduite des négociations sur le Traité constitutif de la CEE. Sa mission consiste à réunir des informations afférentes aux affaires de la CEE et à répercuter ces dernières à destination du Bundesrat, des gouvernements de Länder et des organes chargés du fédéralisme coopératif. Etant donné les effectifs et ressources extrêmement modestes dont dispose le bureau, son efficacité se révèle limitée ;

- nous pouvons en troisième lieu observer la participation des délégués des Länder au sein des comités de la CEE, représentant une participation dénuée de toute base juridique solide ;

- puisque les questions communautaires possèdent un impact sur la plupart des domaines politiques, celles-ci sont traitées dans le cadre des institutions et des procédures du fédéralisme coopératif. Ce processus s'applique en priorité aux conférences ministérielles entre les Länder.

Nouvelles formes d'activité et de participation des Länder aux affaires de la CEE dans le cadre de l'Acte unique européen

Les Länder allemands ont accueilli chaleureusement ce pas vers une intégration plus poussée/mais ils ont profité de la ratification de l'Acte unique pour renforcer leurs droits de participation au processus de prise de décision interne sur les affaires de la CEE et, en particulier, pour obtenir une garantie de ces droits par la législation. Etant donné que le Gouvernement fédéral a également considéré l'Acte de ratification à titre de loi exigeant l'approbation des Länder, ces derniers ont été en mesure de négocier en s'appuyant sur une position solide. Faisant abstraction des divergences politiques des partis des différents gouvernements de Länder, ils ont formulé des demandes com-

mêmes qu'ils ont soumises au Gouvernement fédéral. Les discussions entre le Gouvernement fédéral et les Länder se sont poursuivies sur l'ensemble de l'année 1986, de telle sorte que la procédure de ratification de l'Acte unique européen n'a pas abouti en RFA avant la fin de cette année.

Le résultat final de ce processus de négociation a été inscrit à l'Article 2 de l'Acte de ratification ; il contient les dispositions suivantes :

- premièrement, l'obligation du gouvernement fédéral de transmettre les informations a été étendue de manière importante. Le Gouvernement fédéral doit soumettre au Bundesrat « dès que possible des informations exhaustives sur tous les projets de la CEE susceptibles d'intéresser les Länder ». En effet, les Länder ne posséderont une chance réelle de s'assurer que leurs préoccupations sont prises en compte et, chaque fois que cela se révèle possible, emportent l'adhésion, que si ces derniers possèdent une connaissance exacte au moment opportun de la configuration future des réglementations futures de la CEE ;

- le droit des Länder à présenter leur point de vue lors d'une prise de décision se trouve largement renforcé par le fait que le Gouvernement fédéral est désormais obligé d'*« accorder au Bundesrat l'opportunité de s'exprimer, dans un délai convenu, sur des décisions qui, totalement ou partiellement, concernent les domaines législatifs pour lesquels les Länder assument une responsabilité exclusive ou affectant les intérêts fondamentaux des Länder, et ce préalablement à l'approbation de ces décisions à l'échelon de la CEE »*. En conséquence, il est possible pour les Länder de soumettre leur position, non seulement dans les cas où la question examinée s'inscrit dans le cadre de leur compétence exclusive, mais également lorsque leurs intérêts fondamentaux sont concernés ;

- le Gouvernement fédéral est en outre obligé de prendre en considération les commentaires du Bundesrat lors de la conduite des négociations. Ce point est spécifié comme suit : « Lorsqu'une position affecte les domaines législatifs relevant de la responsabilité exclusive des Länder, le gouvernement fédéral ne peut se départir de cette position que pour des motifs irréfutables de politique étrangère et d'intégration. De surcroît, lors de l'examen d'une question particulière, le Gouvernement fédéral doit tenir compte des intérêts des Länder tels qu'ils sont formulés par le Bundesrat. » Quiconque est au fait des procédures de prise de décisions communautaires au sein du Conseil, sait que les gouvernements particuliers sont presque toujours contraints d'effectuer des concessions à la table des négociations par rapport à leurs objectifs initiaux, car il leur faut prendre en compte les intérêts des autres États-membres. **Ce constat s'applique de la même manière au Gouvernement fédéral, lequel peut donc se voir obligé, dans le déroulement des négociations, de s'écarter de la** position défendue par le Bundesrat. Ce problème est traité de la manière suivante à l'intérieur de l'Acte de ratification : « Chaque fois que le Gouvernement fédéral s'écarte du point de vue préconisé par le Bundesrat sur une question d'ordre législatif qui relève de la seule responsabilité des Länder... le Gouvernement fédéral est tenu d'informer le Bundesrat des motifs décisionnels pris en ce sens. » L'instauration de cette obligation de justification des actions entreprises est destinée à brider les ardeurs du gouvernement fédéral désireux de s'écarter du point de vue des Länder - par exemple la position adoptée à la majorité au Bundesrat - au cours des négociations ;

- la demande formulée par les Länder de voir ses propres fonctionnaires autorisés à prendre part aux négociations des comités de la CEE, afin de four-

nir et obtenir une représentation particulièrement efficace de leurs intérêts propres, a été traitée dans la disposition réglementaire suivante : « Dans les cas où le Bundesrat se voit accordé la possibilité de s'exprimer, les représentants des Länder doivent, sur demande, être incorporés aux négociations conduites par les comités consultatifs de la Commission, dans la mesure où ce dispositif peut être mis en place par le Gouvernement fédéral. » La réserve exprimée à la dernière phrase tient compte du fait qu'il n'est pas toujours possible au Gouvernement fédéral de se présenter aux négociations avec une délégation par trop importante d'une part et que ce dernier doit prendre en considération les intérêts et sensibilités de ses partenaires d'autre part.

Postérieurement à l'adoption de l'Acte de ratification, le Gouvernement fédéral et les gouvernements des Länder se sont lancés dans des discussions précises sur les modalités permettant aux Länder de recevoir un flux d'informations convenables et sur leur participation *via* le Bundesrat. Ces discussions se sont soldées par la conclusion d'un Accord. Cet Accord a également constitué le fondement des modifications nécessaires apportées aux règles de procédure du Bundesrat, notamment en ce qui concerne l'introduction d'un nouvel Article IVa.

Le point essentiel portant sur l'amendement des règles de procédure, adopté le 10 juin 1988, concerne la création d'une chambre spéciale chargée de l'examen des projets de la CEE. La Chambre de la Communauté européenne représente une nouveauté constitutionnelle car elle est non seulement un comité consultatif, mais elle est également un organe indépendant doté de pouvoirs décisionnels (à l'inverse des autres comités du Bundesrat). Les décisions prises par la Chambre de la CEE possèdent le même impact que les résolutions adoptées par la séance plénière du Bundesrat. Les éléments ci-après représentent les fondements de la création de cette nouvelle institution :

- étant donné que les projets de loi doivent être examinés rapidement et que le Bundesrat ne se réunit pas suffisamment souvent en séance plénière pour ce faire, la Chambre de la CEE a pour vocation de permettre la mise en œuvre de réponses promptes de la part des Länder *via* le Bundesrat ;

- les points de vue du Bundesrat doivent être pris en considération par le Gouvernement fédéral au moment de sa prise de position dans les négociations conduites avec les comités de la CEE. Comme le succès des négociations peut être mis en péril si les points de vue et les objectifs d'un pays sont dévoilés prématurément, les discussions de la Chambre de la Communauté européenne peuvent se tenir à huis clos, contrairement aux séances plénières du Bundesrat.

La panoplie de réglementations incorporées à l'Acte de ratification de l'Acte unique européen a permis aux Länder de rehausser considérablement le droit d'implication en matière de prise de décision interne concernant des affaires de la CEE et, élément plus important entre tous, de conférer à ces droits un fondement juridique. Néanmoins, il s'agit encore de déterminer si ces réglementations résisteront à l'épreuve de la mise en application et si les Länder seront réellement en mesure d'accroître leur influence à l'échelon des décisions de la Communauté européenne. A l'issue de plusieurs années d'expérience seulement, il sera possible de répondre à cette question et de réaliser une évaluation globale des nouvelles procédures. Les impressions de départ semblent devoir plaider en faveur des éléments suivants :

- la qualité et la quantité des informations transmises aux Länder *via* le

Bundesrat s'est considérablement améliorée. Quelque dix mille éléments d'information sont reçus chaque année, même si 75 % de ceux-ci se révèlent être purement techniques. Néanmoins, il reste approximativement deux mille cinq cents éléments d'information se rapportant de manière directe à des projets d'envergure de la Communauté européenne. Concernant chacun de ces éléments d'information, une décision doit être arrêtée afin de déterminer si le Bundesrat doit soumettre sa position sur une proposition spécifique ;

- la seule quantité d'éléments d'information en instance de décision pose le problème de la manière dont ils doivent être traités. Au départ, le comité chargé de l'examen des affaires communautaires au sein du Bundesrat sélectionne un échantillon de questions pour lesquelles il a le sentiment que le Bundesrat doit présenter une proposition. A ce stade, chaque Land particulier a la faculté d'enrichir de nouveaux éléments la question examinée à partir d'une décision prise par son Cabinet, comme peuvent également le faire tous les autres Comités du Bundesrat (au sein desquels les fonctionnaires sont les plus nombreux). Les questions ainsi sélectionnées sont alors transmises à destination du comité compétent du Bundesrat, tandis que le comité chargé des affaires communautaires conserve des attributions globales ;

^ - une fois la position du Bundesrat entérinée par résolution, celle-ci peut être modifiée si le déroulement des négociations du comité de la Communauté européenne l'exige. Chaque Land peut requérir une modification de cette nature ;

- jusqu'au printemps 1990, la Chambre de la Communauté européenne n'avait été convoquée qu'à deux reprises seulement. Ce scénario tendrait à démontrer, pour tirer une conclusion temporaire, que les affaires communautaires peuvent être traitées dans le cadre des travaux quotidiens du Bundesrat ;

- en définitive, les représentants d'un Land, incorporés aux délégations du gouvernement fédéral prenant part aux comités de la CEE, sont désignés par le Bundesrat. Ceci signifie que les Länder doivent s'entendre sur le processus de désignation, ce qui a généralement été réalisé sans difficultés.

Toutefois, ce processus doit être essentiellement considéré à titre d'évaluation préliminaire, exigeant certainement une révision et, éventuellement, un réexamen complet car ces procédures ne deviendront « adultes » que dans les prochaines années.

Le renforcement de leurs droits formels de participation aux affaires de la CEE n'a pas satisfait les Länder, comme il est mentionné plus haut ; les Länder ont donc intensifié leurs travaux communautaires indépendants, qu'ils avaient initiés précédemment.

- A cet égard, la création des Bureaux d'information du Land à Bruxelles fut particulièrement significative. Tous les Länder ont fondé des bureaux de ce type durant la période de 1985 à 1987. Au départ, le Gouvernement fédéral émit des critiques, en posant la question de savoir si ces bureaux avaient la vocation de devenir des instruments d'une « politique étrangère annexe » des Länder. A très court terme, cette question est tombée en désuétude, et les bureaux sont désormais considérés sous un angle beaucoup moins critique que les institutions de Land destinées à exercer la fonction pratique de répercuter l'information. L'ensemble de ces bureaux possède des fonctions très similaires. L'exemple fourni par le Bureau bavarois d'information peut être considéré comme la représentation typique de la nature et de l'étendue de leurs activités. Ses fonctions ont été condensées comme suit :

- « information du gouvernement et de l'État de Bavière sur les développements intervenant dans les affaires communautaires et au Parlement européen ;
- conseil et soutien apportés à l'économie de la Bavière dans ses contacts avec la CEE ;
- établissement d'un pont de liaison avec les institutions de Bavière ;
- préparation de visite d'information à Bruxelles par les membres du gouvernement de l'État de Bavière, du Parlement bavarois (Landtag) et du Sénat de Bavière ;
- travaux de relations publiques ».

Les Bureaux d'information du Land tiennent désormais lieu de ces nombreux acteurs et institutions ayant assis leur position sur l'ensemble du réseau des institutions de la CEE à Bruxelles, et représentant ainsi une composante du système de communication de plus en plus en complexe de la CEE. Il existe des observateurs appréhendant les éléments fonctionnels des Bureaux d'information comme très proches des activités typiques associées aux groupes de pression.

- Les Missions des Länder à Bonn, qui ont déjà été concernées par les affaires de la CEE avant 1986/87, ont intensifié leurs activités en ce domaine. La majeure partie d'entre elles se sont expressément vues assignées la mission de traiter les affaires communautaires. Elles agissent comme pont de liaison pour l'examen des affaires de la Communauté à Bonn et peuvent être accessibles aux sociétés et aux organisations de toute nature à partir de chaque Land.

- Les institutions du fédéralisme coopératif inscrivent également de plus en plus fréquemment des questions communautaires à leur ordre du jour ; ceci se vérifie pour les réunions de la Conférence des Ministres-Présidents des Länder, de même que pour les diverses Conférences des ministres des Länder, lesquelles couvrent un large éventail de secteurs politiques. Cette tendance traduit de manière évidente la mesure dans laquelle les politiques des États-membres - concernant la République fédérale, les politiques des Länder sont aussi englobées - sont imbriquées étroitement aux politiques définies par la Communauté.

- Les gouvernements régionaux ont intensifié leurs efforts en faveur d'une adaptation de leur personnel et de leurs procédures afin de saisir les nouvelles opportunités de participation au processus décisionnel, et ainsi tirer le meilleur avantage de ces dernières. En conséquence, au sein des gouvernements de Länder, des fonctionnaires particuliers sont employés exclusivement pour assurer le traitement des affaires communautaires, que ce soit en qualité de consultants de ministères pris individuellement, ou comme coordinateurs de la politique de la CEE pour le compte d'un gouvernement de Land en particulier au sein de ses ministères. Les affaires communautaires sont ainsi plus fréquemment inscrites aux programmes de formation et de recyclage des fonctionnaires des régions.

- Finalement, les parlements des Länder sont à l'heure actuelle plus intensivement concernés par les affaires de la Communauté européenne que par le passé. Ainsi, en guise d'exemple, depuis mars 1989, le gouvernement du Land du Bade-Wurtemberg a régulièrement tenu le Landtag informé des projets de la CEE à caractère politique, offrant en l'occurrence au Landtag l'opportunité de formuler un point de vue sur ces questions. Dans de très nombreux cas, le Landtag a demandé au gouvernement régional de présenter certaines prises de position lors de la tenue des débats du Bundesrat. En définitive, un

nombre croissant de motions afférentes aux affaires communautaires sont soumises au gouvernement de région par des fractions de partis parlementaires particuliers. Le ministère compétent effectue alors un compte rendu sur chacune de ces motions. En ce domaine, comme dans tout autre, davantage de temps est nécessaire avant qu'il ne soit possible de délivrer une évaluation définitive des travaux conduits par les parlements des Länder. Il apparaît, toutefois, de manière claire que les parlements des Länder déploient un effort en faveur de la participation aux débats sur les affaires communautaires affectant les intérêts de leur Land respectif.

Dernières tentatives en date des Länder visant au renforcement de leur position dans le cadre du Traité de Maastricht

Même si les dispositions inscrites à l'Acte de ratification de l'Acte unique européen représentent véritablement un succès pour les Länder, ceux-ci ont annoncé - dès l'instauration du débat sur la ratification - que leur prochain objectif consisterait à instituer comme fondement de la Constitution leurs droits de participation au processus de décision interne sur les affaires de la Communauté. L'Article 24, paragraphe 1, de la Constitution (« La Fédération peut, par voie législative, transférer des pouvoirs souverains à des institutions intergouvernementales. ») devait être amendé. En décembre 1989, les gouvernements de quatre Länder ont soumis une proposition dont les buts s'établissent comme suit :

- le transfert de pouvoirs souverains - les pouvoirs des Länder et de la Fédération - devrait nécessiter l'approbation du Bundesrat ;
- les droits de participation des Länder au processus de décision interne sur les affaires de la Communauté devraient être inscrits dans un cadre constitutionnel.

Comme il semblait improbable que la nouvelle initiative des Länder soit couronnée de succès - pour ce faire, il eût fallu réunir une majorité des deux tiers non seulement au Bundesrat mais également au Bundestag - ces derniers ont soumis dans une action parallèle, à l'intérieur du plan de convocation d'une conférence internationale sur l'instauration d'une Union économique et monétaire, des revendications pour l'amendement des traités de la CEE. Grâce à la décision des douze gouvernements de tenir une conférence intergouvernementale complémentaire consacrée à l'instauration d'une Union politique, on pouvait escompter une accélération du processus d'intégration. Les Länder ont véritablement perçu ce projet en faveur de l'approfondissement de la CEE comme un défi, puisque la démarche envisagée, l'établissement d'une Union européenne, fut interprétée dans le sens de l'attribution d'une nouvelle compétence aux Douze. A nouveau, les Länder ont tenté de répondre à ce processus et présenté leur propre concept d'une structure « constitutionnelle » appropriée à une future Union européenne.

Exigences des Länder en faveur de l'amendement des traités de la CEE

Les Länder ont à maintes reprises souligné leur attitude positive vis-à-vis du processus d'intégration et confirmé leur détermination à soutenir l

construction de la CEE vers l'Union européenne. Cependant, les Länder ont ajouté leurs propres concepts aux caractéristiques structurelles de l'Union européenne. En octobre 1987, la conférence des Ministres-Présidents des Länder - comme entités d'État - doit être convoquée. Un groupe spécial de travail fut créé et a établi un rapport contenant des propositions concrètes en faveur de l'amendement des traités de la CEE dans le cadre des conférences intergouvernementales. Lors de l'été 1990, les Ministres-Présidents et ensuite le Bundesrat ont ratifié cette proposition, laquelle renferme les points ci-après :

- les traités doivent contenir une clause définissant le principe de subsidiarité comme fondement structurel. L'application du principe de subsidiarité au cadre de la CEE signifie une restriction des activités communautaires. La Communauté est alors autorisée à user de ses pouvoirs qu'à la seule condition que les buts assignés par les traités ne puissent être exécutés convenablement d'aucune autre manière ; en d'autres termes, que les mesures adoptées par les États-membres ou les unités territoriales subordonnées aux États-membres s'avèrent insuffisantes pour résoudre les problèmes posés ;
- les Länder (et plus généralement les « régions ») doivent avoir l'opportunité de prendre part aux travaux du Conseil si des questions inscrites à l'ordre du jour, aux termes des normes constitutionnelles nationales, relèvent des pouvoirs des Länder ou concernent les intérêts vitaux de ces derniers ;
- la création d'une institution spéciale chargée des régions (« Conseil des Régions ») doit doter les régions d'un accès formel et institutionnalisé au processus décisionnel de la CEE. Cette nouvelle institution doit se voir assigner deux fonctions essentielles : donner son avis sur toutes les propositions de législation de la Communauté et faire appel à la Cour Européenne de Justice si son droit de participation ou le principe de subsidiarité était transgressé ;
- en outre, chaque Land particulier (ou respectivement chaque région) doit jouir du droit de saisir la Cour Européenne de Justice concernant des mesures adoptées par le Conseil ou la Commission.

Engagement des Länder dans les organisations transnationales des régions

La satisfaction de ces demandes serait facilitée si les régions des autres pays membres de la CEE les supportaient. Ce fut l'une des raisons pour lesquelles il fut observé un engagement croissant des Länder au sein des organisations transnationales, destinées à promouvoir la coopération entre les régions, formuler des positions communes et à accentuer le poids représenté par les régions. La première organisation transeuropéenne est l'Assemblée des Régions d'Europe, fondée en 1985, qui possède un nombre de membres ne cessant de croître. Etant donné que les membres - les régions - sont différents de par leurs statuts juridiques et leurs attributions politiques, l'Assemblée doit être considérée comme une organisation transeuropéenne de protection dotée d'une structure souple. Il existe une deuxième organisation, désignée « Conférence de l'Europe des Régions » qui fut fondée lors de l'invitation du Ministre-Président de Bavière en octobre 1989 à Munich.

Ces deux organisations n'ont pas uniquement apporté dans leurs différents comptes rendus leur soutien aux demandes des Länder allemands et au Bundesrat. Leurs résolutions se révèlent plus ou moins identiques aux comptes

rendus respectifs produits par ces derniers. En prenant pour point de départ leur demande selon laquelle l'Union politique doit posséder une structure à trois niveaux - les régions constituant leur propre niveau politique -, ils ont requis que les points suivants soient portés au traité définissant l'Union : le principe de subsidiarité, la participation des délégués des régions au Conseil, la création d'une institution spéciale représentant les régions, et le droit, pour ces régions, de recourir à la Cour Européenne de Justice.

Dispositions du Traité de Maastricht sur l'Union européenne

La version définitive du Traité de Maastricht sur l'Union européenne ne contient véritablement qu'une partie des revendications formulées par les Länder allemands et les deux organisations transnationales représentant les régions. Néanmoins, les Länder ont vraiment annoncé leur intention de ratifier le Traité, sous réserve que certaines conditions préalables essentielles à l'échelon national - amendements de la Constitution - soient satisfaites. Concernant la CEE, les Länder ont à l'évidence tout à fait admis que les nouvelles dispositions répondaient au moins à certaines de leurs exigences, et sont parvenus à la conclusion que le résultat des négociations pouvait être considéré comme une première victoire.

Pour les Länder, deux points de déception subsistent. Il n'existe aucune clause dans le Traité d'Union européenne conférant au Comité des Régions, sans prise en compte des régions particulières, le droit de faire appel à la Cour Européenne de Justice. En conséquence, les Länder tenteront de conclure un accord avec le gouvernement fédéral, aux termes duquel ce dernier transférerait l'obligation de faire appel à la Cour du Luxembourg si les Länder, *via* le Bundesrat, l'exigeait.

Il existe un deuxième point où les Länder n'ont pas obtenu satisfaction. Tandis que le projet de la présidence a explicitement déclaré que le nouveau traité représentait un nouveau pas en avant vers le processus de réalisation progressive d'une Union assise sur une structure et une orientation de type fédéral, il n'existe aucune mention de cette nature dans la version définitive. Ce fut le gouvernement britannique qui refusa d'inscrire et d'utiliser le terme « fédéral », lequel semblait assimiler ce terme à un synonyme de centralisme.

Nouveaux éléments inscrits à la Constitution

L'Acte de ratification du Traité de Maastricht doit être considéré comme une loi exigeant l'approbation des Länder. A l'instar de la ratification de l'Acte unique européen en 1986, les Länder sont à nouveau en mesure, en 1992, de négocier avec le gouvernement fédéral en s'appuyant sur une position solide permettant de faire triompher leurs revendications. Par conséquent, la procédure de ratification a donné l'opportunité aux Länder de soumettre, à nouveau, et cette fois-ci avec succès, leurs propositions en faveur de l'amendement de la Constitution. Un comité mixte spécial du Bundestag et du Bundesrat, créé dans le cadre du processus de réunification de l'Allemagne, a planché sur les amendements à apporter à la Constitution.

Une audition publique consacrée à ces questions est intervenue devant le

comité en mai 1992, et celui-ci a présenté ses propositions en juin 1992. Un nouvel Article 23 a été instauré (en remplacement de l'ancien Article 23 tombé en désuétude du fait de la réunification) portant le label « Article sur l'Europe » (Europa-Artikel »). Cet Article associe les fonctions et éléments suivants :

- tout transfert de pouvoirs souverains dans le cadre du processus d'intégration nécessitera l'accord du Bundesrat ; les décisions en faveur de la réalisation de l'Union européenne ou de la modification de ses fondements contractuels exigeront une majorité des deux tiers, au cas où les dispositions de la Constitution sont concernées ;

- les Länder, *via* le Bundesrat, se voient explicitement accorder le droit de prendre part aux dossiers sur l'Union européenne. Cette clause et les détails suivants fournissent aux dispositions de l'Acte de ratification de l'Acte unique européen des fondements constitutionnels. Cela signifie que l'avis du Bundesrat doit être pris en compte par le gouvernement fédéral si les intérêts des Länder sont concernés ; si les pouvoirs des Länder sont affectés, leur avis doit être observé avec une attention particulière. Néanmoins, cette disposition contient bien la mention selon laquelle le Bundesrat (= les Länder) doit prendre en compte la responsabilité du gouvernement fédéral pour l'État tout entier. Cette clause confirme en fait le principe de la courtoisie fédérale et concourt à un juste équilibre entre la fédération et les Länder, caractéristique typique du fédéralisme allemand.

Eu égard à l'Article 146 du Traité de Maastricht, la nouvelle disposition portée à l'Article 23 de la Constitution autorise la représentation de la République fédérale au Conseil par un délégué de Land qui sera désigné par le Bundesrat.

La révision de la loi fondamentale est entrée en vigueur en décembre 1992 en même temps que la ratification du traité de Maastricht.

Conclusion et perspective

Un examen d'ensemble a démontré et prouvé la capacité du système fédéral allemand à s'adapter aux nouvelles exigences et à répondre convenablement aux nouveaux défis posés. La Fédération - représentée par le gouvernement fédéral - et les Länder sont parvenus à poursuivre leur coopération dans de nouvelles circonstances, à savoir une intensification du processus d'intégration possédant des implications importantes pour les Länder et le système fédéral en tant que tels. Le fait qu'un nouvel équilibre puisse être trouvé entre la Fédération d'une part et les Länder en tant que composantes constitutives d'autre part, témoigne de la capacité et de la volonté des deux entités à respecter le principe de la courtoisie fédérale représentant la particularité et le fondement du système fédéral en Allemagne.

Notre examen d'ensemble a démontré que les Länder pouvaient considérablement améliorer leur position dans le processus décisionnel des affaires communautaires en matière de dispositions légales, y compris de normes constitutionnelles. Toutefois, seuls les Länder affichant des entités d'État solidement établies seront en mesure de tirer avantage de ces normes et d'en effectuer un usage convenable. En conséquence, beaucoup de points dépendront des résultats générés par les efforts menés pour réformer le système fédéral. Il s'agit là d'une autre question essentielle inscrite à l'ordre du jour du

