

Dr. Siegfried Broß
Dr. h.c. Universitas Islam Indonesia – UII – Yogyakarta
Ex-juge auprès de la cour constitutionnelle
Professeur honoraire de l'Université de Fribourg-en-Brisgau
Président d'honneur de la Société d'Études juridiques de Karlsruhe et de la section allemande de la Commission internationale des Juristes

Communication donnée au colloque de Tanger, du 26 au 28 septembre 2011

Thème: "Les structures fédérales et communales en tant que condition préalable à l'établissement d'un état de droit et d'une société démocratique".

I. Introduction

La République fédérale d'Allemagne est un état fédéral. Étant donné que son évolution remonte à plus que 1000 ans, le développement qu'a connu l'Allemagne pendant ce laps de temps, nous renseigne d'une manière impressionnante sur l'importance des structures fédérales et communales pour la stabilité de l'état de droit et de la société démocratique. À l'exception de la période comprise entre 1933 et 1945, l'Allemagne n'a jamais été un état centralisé et unitaire. À partir du début du Moyen Âge (à savoir la période située après Charlemagne, décédé en 814 A. D.), les territoires allemands étaient toujours des territoires certes dominés, mais largement indépendants du pouvoir central. Ils disposaient de toutes les caractéristiques d'un état, et le pouvoir central devait lutter pour obtenir leur approbation. En 1805/1806, on a atteint le point bas de cet évolution: Dans le cadre de la Confédération du Rhin, plusieurs états allemands avaient opté contre l'empire et l'empereur allemand, et ils se sont tournés vers la France napoléonienne. D'ailleurs, l'empire allemand de 1871, nouvellement créé après la guerre franco-allemande [de 1870/71], n'était pas un état centralisé et unitaire, non plus. En substance, cet empire représentait une confédération d'états, mais non pas un état fédéral. Certes, le pouvoir central disposait de compétences importantes. Mais, au sein de leurs territoires, les princes allemands continuaient à gouverner tout en se basant sur leurs propres constitutions, indépendantes de la constitution de l'empire. Ainsi, à titre d'exemple, la constitution de l'empire ne mentionnait pas de droits fondamentaux. Pourtant, ces derniers avaient fait partie intégrale de la constitution de l'église Saint-Paul, établie en 1849.

De même, [en 1919,] avec la constitution de Weimar, on n'a point créé un état centralisé, mais un état fédéral. Toutefois, en comparaison avec la constitution impériale de 1871, ce dernier a

occasionné une cohésion plus étroite entre les différents territoires composant l'empire allemand.

Cet évolution, à savoir le développement de territoires indépendants en Allemagne, allait de pair avec la formation d'un niveau communal très puissant.

À côté des territoires, on voyait se développer des villes puissantes et indépendantes. Ces dernières, grâce au commerce et aux opérations bancaires (effectuées parfois à l'échelle mondiale), devenaient très riches, et elle gagnaient énormément en influence. Il s'agit principalement des villes de la Hanse teutonique (p. e. Hambourg, Brême, Lübeck), mais aussi d'autres villes, tel Augsbourg, Nuremberg, et Ulm.

Souvent, ces villes représentaient des centres spirituels. C'était le cas pendant la période de la Réforme protestante [15^e et 16^e siècle] et de l'Humanisme [dès le 14^e siècle] ainsi qu'au cours du Siècle des Lumières, même si des villes comme Augsbourg, Nuremberg, Ulm, Brême ou Lübeck n'ont pas donné d'université.

Étant donné qu'il fallait régler sur place toutes les affaires locales, voire tous les besoins des personnes, ces villes ont vu évoluer un sens civique très développé. Vu que la communauté n'était pas dirigée par la volonté du seigneur, mais par une institution constituée de citoyens, elles avaient - à la différence des territoires - la possibilité de participer directement à la mise en place du règlement. En effet, en comparant ces villes aux territoires, force est de constater que, déjà à l'époque, les Hommes s'identifiaient beaucoup plus aux villes qu'aux territoires et leurs maîtres. Dans le cas contraire, un tel souverain – un cas exceptionnel dans un contexte de guerres fréquentes, et qui culminait dans l'absolutisme – devait présenter plutôt de bonnes qualités. Quant au sujet de cette communication, c'est notamment le phénomène de l'identification des Hommes avec la communauté qui doit retenir notre attention. C'est qu'en dépendent largement le comportement des Hommes ainsi que le degré d'acceptation de l'autorité.

Les national-socialistes connaissaient le rapport entre les structures fédérales et communales ainsi que leurs effets positifs sur la liberté des Hommes. C'est pour cette raison qu'après 1933, on dépouillait les Länder [allemands] de leur indépendance, et on privait les communes des compétences qui leur permettaient de prendre en charge un bon nombre de responsabilités à l'échelle communale.

II. La structure fédérale

Dans le chapitre précédent, nous avons donné un bref historique du développement des niveaux fédéraux et communaux en Allemagne. La section suivante sera consacrée au fond théorique de cet évolution. Au niveau central, la séparation des pouvoirs s'effectue en partageant le pouvoir entre plusieurs organismes suprêmes de l'autorité publique. De même, la formation de niveaux fédéraux et communaux structurés résulte en une séparation « verticale » des pouvoirs. Il est à noter que dans un régime structuré ainsi, l'autorité ne saurait être exercée que par un seul des organismes du pouvoir public – soit par une autorité appartenant au niveau central, soit par une autorité relevant du niveau des Länder (les communes faisant parti de ce dernier niveau, ce qui sera détaillée plus loin). Autrement dit, par rapport aux Hommes, l'exercice du pouvoir est limitée à une seule autorité, et c'est pour cette raison que les compétences des pouvoirs publics ne sauraient être exercées à la fois par un organisme appartenant au niveau central et par un organisme relevant des niveaux inférieurs. Pour cette raison, la conception d'une constitution fédérale nécessite un règlement relatif aux « collisions » éventuelles entre les différents domaines d'activité étatique. Quant à l'exercice des fonctions étatiques, il s'agit de préciser les compétences du niveau central par rapport au niveau des Länder.

1. Ainsi, dans le cadre d'un état de droit démocratique, on a besoin d'un règlement qui précise la répartition des compétences dans le domaine de la législation, de l'administration, du recouvrement de l'impôt, et de la justice. Il est possible d'y faire participer tous les trois niveaux. Cependant, dans le but de développer une société stable, il est nécessaire de procéder ainsi. En déplaçant les compétences étatiques du niveau central à un niveau inférieur, on arrive à une prise de conscience positive : les Hommes comprendront que l'état n'est pas un « être étrange », mal disposé à leur égard, mais que l'état leur appartient. Du fait qu'une telle répartition des compétences étatiques permet aux Hommes de prendre leurs responsabilités en main, d'organiser eux-mêmes les affaires qui les concernent ou qui touchent à leur environnement immédiat, un grand espace de liberté leur est ouvert. De plus, l'expérience nous apprend que les Hommes fonctionnent plutôt à petite échelle. Le cosmopolitisme [connaissance du monde] n'est donné qu'à peu de gens. En outre, du fait qu'il va à l'encontre de la stabilisation d'une société, il n'est guère souhaitable. C'est la structure fédérale qui correspond le mieux au champ d'expérience des Hommes, et à leurs besoins personnels.

2. En outre, la structure fédérale de la République fédérale d'Allemagne révèle d'autres faits intéressants. Par le biais des territoires et des villes libres et indépendantes, un grand nombre de centres du pouvoir économique et politique a vu le jour. Ainsi, l'Allemagne n'a pas connu la

formation d'une ou plusieurs métropoles. Dans le souci d'assurer les fondements de leur organisation politique (ainsi que du déploiement de leurs richesses), les territoires faisaient beaucoup d'efforts pour développer l'économie. De même, c'est en développant leur prospérité que les villes créaient les conditions indispensables à conserver leur indépendance. En revanche, en considérant, à titre d'exemple, l'évolution en Angleterre et en France – il s'agit d'états qui étaient toujours organisés d'une manière centralisée – on comprend que l'existence des agglomérations de Londres et de Paris engendre bon nombre de problèmes qui vont à l'encontre de la formation d'une société stable. Vu le grand nombre d'habitants, un nombre approprié d'emplois, d'écoles ou d'hôpitaux, situés à une distance raisonnable des lieux d'habitation, n'est pas garanti. En revanche, et en comparaison avec les exemples précités, l'Italie – un état qui s'est construit très tard – n'a pas donné de métropole au sens propre du terme. Certes, pour des raisons historiques (les répercussions de l'antiquité ainsi que les états pontificaux), la ville de Rome y occupe une place singulière. Mais, il y a également de très grandes villes, tel Milan et Turin, qui représentent des centres économiques de rang mondial.

Par contre, en ce qui concerne le cas de Berlin, il apparaît que la réunification allemande, et éventuellement le transfert du siège du gouvernement – qui a été effectué progressivement de Bonn à la nouvelle capitale – engendrent des problèmes liés habituellement aux métropoles. Quant aux centres des 15 autres Länder allemands, la situation y est différente. Pendant des siècles, ces derniers ont évolué dans leurs territoires, même si ce développement s'est produit avec des hauts et des bas (construction navale dans les villes côtières, industrie lourde en Rhénanie-du-Nord-Westphalie), et de manière inégale. Jusqu'à la réunification des deux états allemands, et en raison de la structure fédérale de l'Allemagne ainsi que de l'existence de nombreux centres d'activité économique, la migration intérieure y était pratiquement inexistante. À partir de 1990, une migration interne s'est mise en place en direction Est-Ouest. Certes, on n'a pas encore pu compenser les effets de cette migration, mais l'économie des nouveaux Länder se redresse, et ainsi l'évolution d'une société stable y reprend sensiblement. Quant à ce processus, les effets positifs de la structure fédérale de l'état sont évidents. Dans le cas d'une gestion centralisée, l'évolution aurait été plus incertaine.

III. Le niveau communal

1. La structure fédérale de l'état est complétée de manière utile par un niveau communal stable. C'est qu'à ce niveau, et en vue de la construction d'une société stable, on obtient les effets positifs les plus forts. Au niveau communal, les Hommes sont quotidiennement confrontés de près à l'état. À cet échelle, l'exercice de l'autorité publique, tout comme les effets des choix

qu'on effectue au sujet des conditions de vie ou de la situation de la société, sont facilement reconnaissables. En revanche, dans le cas de problèmes politiques concernant une région lointaine du monde ou de failles à l'échelle internationale, il est plus difficile pour les Hommes de saisir l'état des choses. En considérant la problématique sous l'angle communal, on arrive à un constat remarquable, qui – toutefois - ne saute pas aux yeux. L'expérience nous apprend que, en comparaison avec la situation aux niveaux supérieurs de l'état, l'envergure des éléments de démocratie directe est plus développée au niveau communal – ceci ne s'appliquant pas uniquement au cas de l'Allemagne. En revanche, aux niveaux supérieurs, l'importance de la démocratie représentative en tant qu'élément structurel est plus grande qu'à l'échelle communale. Étant donné qu'au niveau communal, le nombre de personnes impliquées reste limité et la situation est plus facilement maîtrisable, il est plus facile de mettre en place, voire de pratiquer la démocratie directe. C'est à l'échelle communale que les Hommes comprennent mieux les mécanismes qui déterminent leurs conditions de vie. Pour cette raison, ils sont plus compétents pour prendre les responsabilités en main et pour gérer eux-mêmes leurs conditions de vie. Dans ce contexte, on songerait p. e. aux planifications concernant l'alimentation en eau et en électricité, à l'assainissement et au ramassage des ordures ainsi qu'à l'aménagement de garderies d'enfants, d'écoles, d'hôpitaux, et de routes.

En effet, il ne pose aucun problème d'inviter les Hommes à se prononcer sur un projet envisagé, et de soumettre sa réalisation à un vote. Dernièrement, au Land de Bade-Wurtemberg (Allemagne), le projet du réaménagement complet de la gare de Stuttgart a donné lieu à des manifestations violentes, et à des affrontements politiques agressifs. À l'heure actuelle, on attend les résultats d'une consultation populaire qui – vu l'importance d'un tel projet pour la circulation ferroviaire dans tout le Land de Bade-Wurtemberg - ne se limiterait pas nécessairement à la ville de Stuttgart. À vrai dire, c'est surtout au Bade-Wurtemberg que la population participe à la planification des grands projets. C'est qu'actuellement, on projette la mise à niveau d'un certain nombre de liaisons de transport de personnes et de marchandises – importantes pour toute l'Allemagne – et une partie de la population y est fermement opposé.

Ces exemples nous montrent que c'est au niveau communal que l'état rentre plus facilement en contact avec les Hommes. Il n'empêche qu'il serait erroné d'en conclure que la structure fédérale de l'état soit superflue. Au contraire, quant à la répartition des différentes fonctions étatiques, comme elle a été décrite plus haut, les trois niveaux sont imbriqués les uns aux autres. Le niveau fédéral est plus proche des Hommes que le niveau central. Dans l'optique de l'intérêt des Hommes, le niveau fédéral est complété de façon raisonnable par le niveau communal – comme le montre d'ailleurs l'exemple des mesures d'infrastructure cité ci-dessus.

Au sein d'un régime étatique, la synergie de ces deux niveaux peut contribuer à atténuer ou à prévenir totalement « l'effet d'aspiration » émanant du niveau central – et engendrant le danger d'une formation de métropole – ainsi que le danger de l'aliénation de l'Homme à de l'état.

2. La fait de participer à une union met en danger la structure fédérale de l'état en tant que telle, et particulièrement le niveau communal. Étant donné que, à l'échelle mondiale, le niveau communal gêne la spéculation, il doit être supprimé. De plus, du fait de la participation du niveau communal, l'intégration dans une union d'états deviendrait une affaire lourde et laborieuse. Cependant, on oublie que les Hommes se retrouvent surtout à petite échelle, et qu'ils se sentent appartenir surtout à leur environnement social immédiat. La mobilité et la compétition – propagés par les unions d'états, et particulièrement dans le domaine de l'intégration européenne – représentent tout l'opposé des besoins de l'Homme, voire des conditions nécessaires à l'établissement d'une société stable : c'est-à-dire le sentiment de sécurité dans un contexte social, et surtout familial bien familial. En faisant la propagande de la mobilité, l'Union Européenne oublie que les familles sont brisées, les enfants sont aliénés à leurs parents, et la société finit par se déstabiliser. Ainsi, les fondements d'un régime étatique ordonné, solide, et qui repose en soi sont durablement compromis. Mais, tout d'abord, on n'apprécie pas les Hommes à leur juste valeur. (Bien entendu, en raison des droits de codécision importants, le niveau des Länder allemands – qui représente l'élément structurel fédéral essentiel – est également embarrassant.).

IV. Le danger

1. Souvent, on oublie une autre condition essentielle au fonctionnement des structures communales et fédérales en tant que fondements de la société démocratique et de l'état de droit. Il s'agit du principe de solidarité nécessaire au bon fonctionnement de la société. Puisque l'organisation du régime ferme les yeux sur certains principes vitaux et indispensables, ou ne tient compte – d'une manière unilatérale – seulement des intérêts de certains particuliers ou de groupes particuliers (voir dernièrement l'exemple de l'Angleterre, de l'Irlande du Nord, de la Belgique, mais aussi celui de bon nombre d'états d'Afrique, et d'Amérique latine), les états et les sociétés y échouent.

Quant aux individus – et ainsi on revient au niveau communal – on ne saura ni les attacher à la cause du développement, voire de la préservation d'un état de droit moderne, ni maintenir durablement leur réceptivité envers, voire leur acceptation de l'état et de son autorité, qu'à

condition d'une contrepartie, sensible et visible dans la réalité sociale qui les entoure. Alors, ceci nécessite un ordre économique équitable, et la stabilité des services d'intérêt général. C'est que ces derniers facteurs d'adhérence constituent le lien quotidien entre les Hommes et l'état de droit démocratique. Par conséquent, si on ferme les yeux sur le côté économique, le projet de développer un état de droit, démocratique et moderne, est d'emblée voué à l'échec. Dans ce domaine - en partant d'une politique erronée de la part de la banque mondiale, du fonds monétaire international, et de l'organisation mondiale du commerce, et, à l'échelle européenne, d'une intégration par trop insistante sur l'idée de la compétitivité - les dernières décennies ont connues des déficits importants. Il s'agit d'une politique destinée, tout d'abord, à aider les grandes entreprises actives à l'échelle mondiale. En revanche, les états perdent ainsi une grande partie de leurs moyens d'action, voire de leurs possibilités de contrôle politique. Ce sont les entreprises qui dictent les prix, et je n'ai observé nulle part une réduction de la pauvreté sur place. Justement, il faut que les services d'intérêt général restent entre les mains de l'état : on ne doit pas les livrer à une compétition effrénée et incontrôlable. Autrement, étant donné qu'une tout petite partie [des Hommes] se retrouve pour ainsi dire « du côté ensoleillé » de la vie, on arrive à une division de la société. Ceux qui sont exclus et marginalisés, pourquoi s'engageraient-ils pour le maintien d'un état de droit démocratique, et pourquoi le ressentiraient-ils, de surcroît, comme bienfait, pour eux-mêmes et pour leur vie quotidienne? D'ailleurs, ces évolutions concernent surtout le niveau communal. Une fois de plus, ceci explique son importance en tant que complément du niveau fédéral, pour une société démocratique et un état de droit stables.

2. Par ailleurs, dans ce contexte, la solidarité des Hommes entre eux gagne en importance. La notion de solidarité décrit un principe fondamental de la vie en communauté, et elle se montre dans l'aide et le soutien qu'on s'apporte mutuellement. Dans la vie, il arrive qu'un individu ou un groupe d'individus se trouve confronté à des faits et des situations qui dépassent ses forces et ses moyens, et qu'il ne sache maîtriser tout seul. Dans tous les cas de figure, confrontée à de tels phénomènes ou événements réels, une large majorité de la population ou de la société dépendra du soutien de tiers. C'est justement pour cette raison qu'il est nécessaire d'avoir un ordre économique capable de développer continuellement le budget national, en utilisant les impôts et les taxes, ainsi que les cotisations des employés. En revanche, dans cet optique, il n'est pas souhaitable que les gains soient enlevés aux pays concernés, et placés dans d'autres états. Ainsi, la politique d'aide au développement n'aura que peu d'effets - dans une étude d'il y a environ cinq ans, même la banque mondiale était obligée de l'admettre - sauf si on aboutit à des changements fondamentaux dans ce domaine, ainsi qu'à un équilibre raisonnable entre le secteur

privé et le secteur public. En outre, afin de faire en sorte que leurs actions ne vont pas à l'encontre du bien commun (p. e. dans le domaine de la protection de l'environnement), il est nécessaire de limiter « l'épanouissement » des entreprises actives à l'échelle mondiale. Toutefois, le développement de la solidarité nécessite des structures stables dans la société. C'est que, autrement, dans la lutte pour sa propre survie, l'Homme considère ses semblables non comme des « frères », mais comme des concurrents.

3. Étant donné qu'elle est facilement maîtrisable, c'est à l'échelle communale que toutes ces conditions indispensables à la formation d'une société stable et démocratique ainsi que d'un état de droit s'observent déjà avant l'heure. Si on manque de réagir à ce niveau-là, les évènements se précipitent et la vague déferle dans toute la société, voire dans l'intégralité de l'état – comme on l'a vécu, douloureusement, ces derniers mois, dans bon nombre d'états.